

35ª SESSIONE

Rapporto
CG35(2018)18prov
7 novembre 2018

Democrazia locale e regionale in Georgia

Commissione di Monitoraggio

Relatori¹: Michail ANGELOPOULOS, Grecia (L, PPE/CCE)
 Stewart DICKSON, Regno Unito (R, GILD)

Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti) 2

Sintesi

Il presente rapporto fa seguito alla terza visita di monitoraggio effettuata in Georgia dopo il 2004, data della ratifica della Carta europea dell'autonomia locale da parte del paese.

Il rapporto sottolinea i notevoli progressi realizzati dalla Georgia nel campo della democrazia locale dopo le ultime visite di monitoraggio e di post-monitoraggio. I relatori notano con soddisfazione l'introduzione nella Costituzione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e di una clausola di competenza generale. Accolgono inoltre con favore l'adozione di una serie di misure importanti, quali lo sviluppo di una strategia di riforma globale mirante a favorire il decentramento e la modernizzazione della governance locale, l'introduzione dell'elezione diretta dei sindaci, il rafforzamento delle capacità finanziarie delle collettività locali e dello statuto costituzionale della Repubblica autonoma di Ajara, la modernizzazione del sistema dei controlli interni e il riconoscimento ufficiale della rappresentatività dell'Associazione Nazionale delle autorità locali georgiane (NALAG).

I relatori esprimono tuttavia preoccupazione per le difficoltà incontrate da alcuni membri dell'opposizione nell'ottenere le informazioni di cui dispongono le amministrazioni comunali e per i rischi di eccessiva concentrazione del potere nelle mani del sindaco, visto il ruolo che svolge nella nomina dei vicesindaci. Si rammaricano inoltre delle carenze riscontrate nel sistema di perequazione finanziaria e della scarsa chiarezza nella ripartizione delle competenze.

I relatori propongono pertanto di adottare diverse misure volte a ripristinare la fiducia reciproca tra rappresentanti del partito al potere e dell'opposizione, condizione necessaria per il buon funzionamento della democrazia locale. Raccomandano alle autorità georgiane di istituire un quadro giuridico adeguato riguardante la legislazione settoriale, al fine di rafforzare il ruolo svolto dal *Sakrebulo* nella nomina dei vicesindaci, migliorare la formula di perequazione finanziaria e proseguire gli sforzi in materia di sviluppo regionale.

Infine, le autorità georgiane sono invitate a ratificare gli articoli della Carta non ancora ratificati e che sono applicati di fatto in Georgia e a firmare e ratificare il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali.

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 RACCOMANDAZIONE²

1. Il Congresso dei Poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa fa riferimento a:

a. Articolo 2, paragrafo 1.b, della Risoluzione Statutaria CM/Res(2015)9 relativa al Congresso, che stipula che uno degli obiettivi del Congresso è "presentare proposte al Comitato dei Ministri al fine di promuovere la democrazia a livello locale e regionale";

b. Articolo 2, paragrafo 3, della Risoluzione Statutaria CM/Res(2015)9 relativa al Congresso, stipula che "Il Congresso preparerà regolarmente rapporti paese per paese sulla situazione della democrazia a livello locale e regionale in tutti gli Stati membri e negli Stati candidati al Consiglio d'Europa, e garantirà in particolare che siano applicati i principi della Carta europea dell'Autonomia locale";

c. Capitolo XVII del Regolamento e delle Procedure del Congresso sull'organizzazione delle procedure di monitoraggio;

d. Le precedenti raccomandazioni del Congresso sulla democrazia locale e regionale in Georgia 157(2004) e 334(2013) e la Roadmap post-monitoraggio per la Georgia (2015);

e. Il memorandum esplicativo sulla democrazia locale e regionale in Georgia in allegato.

2. Il Congresso sottolinea che:

a. La Georgia ha firmato la Carta Europea dell'Autonomia locale il 29 maggio 2002 e l'ha ratificata l'8 dicembre 2004 con entrata in vigore il 1 aprile 2005. Ai sensi dell'Articolo 12, paragrafo 1 della Carta, la Georgia si è dichiarata non legata all'Articolo 4 paragrafo 6, Articolo 5, Articolo 6 paragrafo 2, Articolo 9 paragrafo 6 e articolo 10 paragrafi 2 e 3;

b. La Georgia non ha firmato il Protocollo Aggiuntivo alla Carta Europea dell'Autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari di un'autorità locale;

c. Lo stato della democrazia locale e regionale in Georgia è stato oggetto di un rapporto di monitoraggio nel 2013. La Commissione sul Rispetto degli Obblighi e Impegni da parte degli stati membri della Carta Europea dell'Autonomia locale (di seguito indicata come Commissione di Monitoraggio) ha deciso di esaminare la situazione della democrazia locale e regionale in Georgia alla luce della Carta. Ha nominato Michail ANGELOPOULOS, Grecia (L, PPE/DC) e Stewart DICKSON, Regno Unito (R, GILD) quali relatori per aggiornare il rapporto di cui sopra sulla democrazia locale e regionale in Georgia e presentarlo al Congresso;

d. La delegazione del Congresso ha condotto una visita di monitoraggio in Georgia dal 17 al 18 aprile 2018. Il programma dettagliato della visita figura in allegato a questo documento.

2 Progetto preliminare di raccomandazione approvato dalla Commissione di monitoraggio il 28 giugno 2018.

Membrî della commissione of:

L. Verbeek (Presidente), H. Akgun, T. Akyurek (sostituto: Y. Barakazi), M. Angelopoulos, L. Ansala, T. Arifi, V. Arques Cortes, G. A. Axelsson, D. Azarov, N. Barbu, G. Bardeli (sostituta: M. Rira), V. Belikov, B. Belin, E. Bendodo Benasayag, R. Biedron, A. Bindi, E. Bohlin (sostituto: H. Hammar), Z. Broz, 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, G. Doganoglu, D. Eray, R. Fejstamer (sostituto: V. Vasic), L. Garlito Batalla, M. Gauci, G. Geguzinskas, A. G. Georgescu, K. Germanova, L. V. Gidei, M. R. Gomes De Andrade, B. A. Gram (sostituta: J. Folling), N. Grozev (sostituto: A. Mimenov), I. Hanzek, Z. Hassay, G. M. Helgesen, B. Hirs, J. Hlinka, B. Hordejuk, V. Hovhannisyan, A. Ibrahimov, G. Illes, H. B. Johansen, A. Jozic, K. Kaladze (sostituto: B. Davituliani), A. Kaleva (sostituto: J. Rostedt), G. Kaminskis, O. Kasuri, M. Kaufmann, N. Kavtaradze, B. Kerimoglu, J.P. Klein, A. Knobova, J. Kokko, B. Krnc, L. Kroon (sostituto: H. Bergmann), C. Lammerskitten, A. Leadbetter (sostituta: L. Gillham), F. Lec, J.-P. Liouville, P. Mangin, K. Marchenko, T. Margaryan (sostituto: E. Yeritsyan), G. Marsan, P. McGowan, R. Mondorf, S. Mosharov, R. O'Grady, D. Pantana, N. Parlon Gil, V. Pasqua, G. Pauk, S. Paunovic, Z. Pava, M.L. Penchard (sostituto: J.M. Belliard), V. Prokopiv, A. Pruszkowski, P. Pryhara, I. Radojicic, G. Riba Casal, R. Rio, J. Rocklind, R. Rohr, B. Rudkin, V. Santarsiero, B. SchleicherRothmund, S. Schumacher, I. Sereyuk, L. Sfirloaga, P. Smolovic, A.-M. Sotiriadou, R. Spiegler, Y. Svitlychna, T. Taghiyev, T. Taliashvili, A. Tarnavski (sostituto: G. Raileanu), P. Thornton, K. Tolkachev, I. Tomic (sostituto: Z. Alimpic), M. M. T. Turel, A. Ugues, S. Vaag, K. Van Overmeire, V. Varnavskiy, R. Vergili, B. Voehringer, A. Vyras, H. Weninger, J. Wiene, D. Wrobel, L. Zaia, F. Zimmermann.

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

Segreteria della commissione: S. Poirel segretaria della commissione e S. Pereverten, co-segretaria della commissione.

3. I relatori desiderano ringraziare la Rappresentanza Permanente della Georgia presso il Consiglio d'Europa e le autorità georgiane a livello centrale, regionale e locale, l'Associazione Nazionale delle Autorità Locali della Georgia (NALAG), esperti e altri interlocutori per la loro valida collaborazione in varie fasi della procedura di monitoraggio e per le informazioni fornite alla delegazione.

4. Il Congresso nota con soddisfazione:

a. il progresso sostanziale realizzato nel campo della democrazia locale e regionale dall'ultimo monitoraggio e dalle visite post-monitoraggio del Congresso in Georgia;

b. l'integrazione dei principi della Carta nelle disposizioni costituzionali, in particolare il riconoscimento esplicito dei principi di sussidiarietà e il principio di commensurabilità nonché l'introduzione di una clausola di competenza generale;

c. l'evidente volontà politica dimostrata dalle autorità georgiane di ottemperare alle raccomandazioni del Congresso, soprattutto per quanto riguarda l'ulteriore integrazione dei principi guida dell'autonomia locale nella legislazione interna;

d. l'introduzione dell'elezione diretta dei sindaci come suggerito dalla raccomandazione 334(2013) del Congresso;

e. l'istituzione di nuovi meccanismi di partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche;

f. il rafforzamento della capacità finanziaria del governo locale attraverso ulteriori introiti fiscali;

g. l'ammodernamento del sistema di audit e l'assunzione di personale specializzato in audit;

h. lo sviluppo di una strategia completa di riforma volta a decentrare e ammodernare il governo locale e l'ulteriore elaborazione di una strategia di sviluppo regionale per smussare le disparità regionali che ancora prevalgono in Georgia;

i. il rafforzamento dello stato costituzionale della Repubblica Autonoma di Adjara;

j. Il riconoscimento ufficiale della posizione rappresentativa della NALAG quale interlocutore e partner e il suo attivo coinvolgimento in discussioni e negoziazioni concernenti tutte le questioni che riguardano direttamente i poteri locali.

5. Il Congresso esprime preoccupazione per quanto concerne:

a. la mancanza di chiarezza nella distribuzione di alcune competenze, soprattutto nell'area delle forniture idriche, a causa di incoerenze della legislazione settoriale con il Codice dell'autonomia locale insieme ad un lento avanzamento del processo di allineamento della legislazione settoriale con le politiche di decentramento del governo (Articolo 4.4);

b. lo sfasamento tra la formula di perequazione e gli interessi dei comuni più deboli che mancano di stimoli per aumentare i loro stessi redditi in quanto ciò diminuirebbe l'importo dei sussidi di perequazione (Articolo 9.5);

c. le difficoltà incontrate da alcuni membri dell'opposizione nell'accedere alle informazioni detenute dalle amministrazioni comunali che presumibilmente impediscono loro di svolgere il proprio ruolo nelle assemblee e in altri organi municipali e aumentano le tensioni tra rappresentanti del partito al potere e l'opposizione;

d. i rischi di un'eccessiva concentrazione del potere nelle mani del sindaco, soprattutto nel designare i vice-sindaci, che potrebbe limitare la responsabilità diretta dell'esecutivo al Sakrebulo;

e. la formula per il calcolo del numero di dipendenti nei comuni che limita l'autonomia organizzativa delle autorità locali;

f. i ritardi nel trasferire i beni immobili e le risorse delle terre agricole ai comuni.

6. Alla luce di quanto sopra, il Congresso chiede al Comitato dei Ministri di invitare le autorità georgiane a:

a. accelerare il quadro giuridico, soprattutto la legislazione settoriale, e le politiche con obiettivi di decentramento per garantire che i poteri conferiti alle autorità locali siano pieni ed esclusivi;

b. rivedere la formula di calcolo dei trasferimenti di perequazione, in particolare i criteri di distribuzione, e aumentare il fondo di perequazione per smussare le disparità regionali e intercomunali;

c. sviluppare programmi di capacity building per i membri dei consigli locali, in particolare nei comuni lontani, rispetto all'uso di tutti gli strumenti legali disponibili per la tutela dei loro diritti e adottare altre misure volte a ripristinare la fiducia reciproca tra i rappresentanti del partito al potere e l'opposizione, necessaria al corretto funzionamento della democrazia locale;

d. introdurre una disposizione giuridica relativa all'approvazione da parte del Sakrebulo della nomina dei vice-sindaci, alla luce dell'esperienza di Tblisi, per evitare un'eccessiva concentrazione di potere nelle mani dei sindaci e garantire la diretta responsabilità dell'esecutivo al consiglio comunale;

e. rivedere la formula per il calcolo del numero di dipendenti per renderlo più flessibile ed adattabile a particolari esigenze e circostanze;

f. accelerare la "municipalizzazione" di beni immobili e risorse naturali per ampliare e diversificare la base finanziaria del governo locale;

g. migliorare la capacità finanziaria dei governi locali, compresa la capacità di generare le loro stesse risorse con tutti i mezzi disponibili, anche ampliando ulteriormente l'aliquota fiscale;

h. elaborare ulteriormente il quadro giuridico, specialmente per quanto riguarda le leggi settoriali, per facilitare e promuovere la cooperazione intercomunale;

i. continuare gli sforzi di sviluppo regionale garantendo un certo livello di continuità con quanto già realizzato nell'area della strategia e delle politiche di sviluppo regionale per garantire uno sviluppo regionale socio-economico equilibrato e sostenibile;

j. ratificare l'Articolo 4 paragrafo 6, Articolo 5, Articolo 6 paragrafo 2, Articolo 9 paragrafo 6 e Articolo 10 paragrafi 2 e 3 che sono *de facto* applicati in Georgia;

k. firmare e ratificare il Protocollo Aggiuntivo alla Carta Europea dell'Autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari dell'autorità locale (CETS n.207) quanto prima.