

32^a SESSIONE*Original: English*

Rapporto
CG32(2017)08prov
8 marzo 2017

La democrazia locale e regionale in Finlandia

Commissione di Monitoraggio

Relatori:¹ Artur TORRES PEREIRA (Portogallo, L, PPE/CCE)
Karim VAN OVERMEIRE (Belgio, R, NI)

Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti).....2
Motivazioni (per informazione)²

Sintesi

Il presente rapporto è stato preparato a seguito della terza visita di monitoraggio condotta in Finlandia dopo la ratifica della Carta europea dell'autonomia locale da parte del paese nel 1991.

I relatori notano con soddisfazione i costanti sforzi compiuti dalla Finlandia in favore dell'autonomia locale, tra cui l'esplicita iniziativa intrapresa dalle autorità del paese per favorire il decentramento attraverso la creazione di un secondo grado di entità territoriali a livello regionale. Apprezzano in particolare l'adozione di leggi volte ad ammodernare l'amministrazione e il funzionamento della democrazia locale. Esprimono tuttavia preoccupazione per le incertezze riguardanti l'assenza di un reale status giuridico della Carta nell'ordinamento giuridico interno, la natura ancora poco precisa delle entità regionali che saranno create il 1 gennaio 2019 nell'ambito dell'attuale riforma delle autorità regionali, l'applicazione della Carta a queste future regioni, la ripartizione delle competenze tra tali regioni e gli enti locali e la diversità delle loro fonti di finanziamento.

Il Congresso raccomanda alla Finlandia di prendere in esame la possibilità di emendare l'articolo 74 della Costituzione al fine di incorporare la Carta nell'ordinamento finlandese, e di permettere pertanto che le sue disposizioni siano invocate dinanzi ai tribunali. Per quanto riguarda le riforme in corso, incoraggia la Finlandia a continuare a promuovere l'autonomia e il buon funzionamento degli enti locali, prevedendo di estendere il campo delle competenze delle nuove entità regionali e di garantire loro risorse diversificate, nel rispetto del principio di sussidiarietà. Invita inoltre le autorità finlandesi a optare, nel quadro della riforma delle autorità regionali, per la creazione di regioni effettivamente dotate di autonomia, alle quali potrà applicarsi la Carta, conferendo a tali nuove regioni un fondamento legislativo, e, se necessario, costituzionale, comprendente il loro diritto di imporre e riscuotere tasse e imposte. I relatori invitano infine la Finlandia a ipotizzare l'istituzione di uno status speciale per la città capitale Helsinki e la sua area metropolitana e a promuovere la democrazia partecipativa all'interno degli enti locali, al fine di evitare il pericolo di derive tecnocratiche e burocratiche.

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 solamente in inglese e francese

PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE³

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 Raccomandazione 66 (1999) sulla democrazia regionale in Finlandia;

d. la Raccomandazione 311 (2011) sulla democrazia locale e regionale in Finlandia;

e. 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;

f. la Risoluzione 299 (2010), 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 la risposta del Comitato dei Ministri alla Raccomandazione del Congresso 282 (2010) [CM/Cong(2011)Rec.282final], che incoraggia i governi degli Stati membri a prendere in considerazione il suddetto Quadro di riferimento nell'ambito delle loro politiche e riforme;

g. le motivazioni del presente rapporto sulla democrazia locale e regionale in Finlandia elaborato dai relatori Artur Torres Pereira (Portogallo, L, PPE/CCE) e Karim Van Overmeire (Belgio, R, NI), a seguito della loro visita ufficiale nel paese, che si è svolta dal 17 al 19 maggio 2016.

2. Il Congresso nota che:

a. la Repubblica di Finlandia ha aderito al Consiglio d'Europa il 5 maggio 1989 e ha firmato la Carta europea dell'autonomia locale (STCE n. 122, qui di seguito "la Carta") il 14 giugno 1990 e l'ha ratificata senza riserve il 3 giugno 1991. Dall'entrata in vigore della Carta nel paese il 1 ottobre 1991, la Finlandia è vincolata al rispetto di questo Trattato nella sua interezza;

3 Bozza preliminare di raccomandazione approvata dalla Commissione di Monitoraggio il 16 febbraio 2017.

Membri della Commissione:

L. Verbeek (Presidente), A. Aftanasova, H. Akgun, T. Akyurek, M. Angelopoulos, D. Anicic, L. Ansala (sostituto: R. Ervela), P. Avaliani, G. A. Axelsson, D. Azarov, T. Badan (sostituto: V. Crudu), N. Barbu, G. Bardeli, V. Belikov, B. Belin (sostituto: J.-M. Belliard), M. Bessalova, R. Biedron, P. Billi, A. Bogdanovic, E. Bohlin (sostituto: H. Hammar), Z. Broz, M. Bui, X. Cadoret, M. Cavara, G. Chatzimarkos (sostituto: P. Filippou), D. Chirtoaca, M. Cools, H. Daems, S. Dickson, N. Dirginciene, A. Dismore, R. Dodd, G. Doganoglu, D. Eray (sostituto: M. Hollinger), R. Fejstamer, M. Gauci, G. Geguzinskas, A. G. Georgescu, K. Germanova, L. V. Gidei, B. A. Gram (sostituto: J. Folling), R. Grenga, N. Grozev, I. Hanzek, L. Harribey (sostituto: J.-P. Liouville), S. Harutyunyan, Z. Hassay, G. M. Helgesen, B. Hirs, J. Hlinka, B. Hordejuk, A. Ibrahimov, 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 (sostituto: L. Gillham), F. Lec, A. Lubawinski, P. Mangin, K. Marchenko, T. Margaryan (sostituto: E. Yeritsyan), 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 (sostituto: A. Magyar), M.-L. Penchard, H. Pihlajasaari, V. Prokopiv, A. Pruszkowski, P. Pryhara, G. Raileanu (sostituto: V. Casian), R. Rautava, G. Riba Casal, R. Rio, J. Rocklind, R. Rohr, V. Santarsiero, R. Schaefer, B. Schleicher-Rothmund, S. Schumacher (sostituto: S. Waschke), L. Sfirloaga, A. M. Sotiriadou, Y. Svitlychna, T. Taghiyev, P. Thornton, K. Tolkachev, I. Tomic, A. Torres Pereira, M. M. T. Turel, A. Ugues, S. Vaag, K. Van Overmeire, V. Varnavskiy, R. Vergili, B. Voehringer, H. Weninger, J. Wienen, D. Wrobel, S. Yerolatsites, L. Zaia, ZZ REP CPL (sostituto: H. Carr).

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

Segretariato della Commissione: S. Poirel.

b. la Finlandia ha ratificato la Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (STCE n. 106) l'11 settembre 1990, entrata in vigore nel paese il 12 dicembre 1990. La Finlandia ha ratificato la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale il 12 gennaio 2001, successivamente entrata in vigore il 1° maggio 2001. Il 1° febbraio 2012, la Finlandia ha ugualmente ratificato il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale, relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali, entrato in vigore il 1° giugno 2012;

c. la situazione della democrazia locale e regionale in Finlandia è già stato oggetto della Raccomandazione 311 (2011), adottata dal Congresso il 18 ottobre 2011;

d. la Commissione di monitoraggio ha deciso di riesaminare la situazione dell'autonomia locale e regionale in Finlandia alla luce della Carta. Ha incaricato a tal fine Artur Torres Pereira (Portogallo, L, PPE/CCE) e Karim Van Overmeire (Belgio, R, NI), relatori sulla Finlandia, di redigere un rapporto sulla democrazia locale e regionale nel paese e sottoporlo al Congresso;⁴

e. la visita di monitoraggio si è svolta dal 17 al 19 maggio 2016. La delegazione del Congresso ha incontrato rappresentanti delle associazioni dei poteri locali e regionali del paese, sindaci e consiglieri comunali, eletti regionali, rappresentanti del Governo, di ministeri e di altre istituzioni centrali della Finlandia. Il programma dettagliato della visita è riportato nell'allegato;

f. la delegazione desidera ringraziare la Rappresentanza permanente della Finlandia presso il Consiglio d'Europa e il Segretariato della delegazione finlandese presso il Congresso per la sua assistenza per l'organizzazione e il buon svolgimento della visita. I relatori esprimono inoltre la loro gratitudine a tutti gli interlocutori incontrati nel corso della visita per la loro calorosa accoglienza, la loro disponibilità e le preziose informazioni fornite.

3. Il Congresso nota con soddisfazione:

a. la situazione generalmente positiva della democrazia locale e regionale nella Repubblica di Finlandia;

b. la cultura della consultazione e della stretta cooperazione tra le autorità centrali e quelle locali, come esempio di buona pratica tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa;

c. l'esplicita iniziativa intrapresa dalle autorità finlandesi per favorire il decentramento attraverso la creazione di un secondo grado di entità territoriali a livello regionale;

d. gli sforzi compiuti per ammodernare il sistema perequativo e le nuove regole e procedure introdotte per aiutare i comuni a equilibrare il loro bilancio ed evitare un eccessivo indebitamento;

e. il rafforzamento del ruolo del Mediatore parlamentare a livello locale, grazie in particolare all'utilizzo delle nuove tecnologie;

f. la ratifica da parte della Finlandia, il 1° febbraio 2012, del Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale, relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE n. 207), che dimostra una volontà politica di rafforzare la democrazia locale.

4. Il Congresso nota che i seguenti punti richiedono un'attenzione particolare:

a. la debole forza giuridica della Carta nell'ordinamento interno del paese e, in particolare, l'assenza di applicabilità diretta delle sue disposizioni;

b. l'assenza di risorse finanziarie corrispondenti alle funzioni supplementari conferite ai comuni;

c. la natura ancora poco precisa delle entità regionali che saranno create nel 2019, nell'ambito dell'attuale riforma degli enti regionali, e dell'applicazione della Carta a queste future regioni;

⁴ I relatori sono stati assistiti nel loro lavoro dal Professor Nicolaos-Komninos Chlepas, membro del Gruppo di esperti indipendenti sulla Carta europea dell'autonomia locale e dal Segretariato del Congresso.

d. la fragilità del fondamento costituzionale di questo nuovo livello di autorità territoriale a livello regionale, in particolare per quanto riguarda le risorse proprie delle nuove regioni autonome e il diritto di imporre e riscuotere tasse e imposte, come pure la potenziale assenza di risorse disponibili sufficientemente diversificate ed evolutive;

e. l'assenza di deroghe per le grandi città, conformemente al principio di sussidiarietà, per quanto riguarda il trasferimento di competenze al livello regionale, quali le responsabilità legate alla prestazione dei servizi sociali e sanitari;

f. l'assenza di uno status speciale per la città di Helsinki e la sua area metropolitana, in considerazione della sua specificità in quanto città capitale.

5. Alla luce di quanto sopra esposto, il Congresso raccomanda al Comitato dei Ministri di invitare le autorità finlandesi a:

a. garantire l'applicabilità diretta della Carta europea dell'autonomia locale nell'ordinamento interno e in particolare accertarsi che sia presa in debita considerazione nei procedimenti giudiziari;

b. garantire che i comuni dispongano di risorse finanziarie proporzionate alle loro responsabilità, in modo da potere esercitare adeguatamente le loro funzioni;

c. optare, nell'ambito della riforma delle autorità regionali, per la creazione di regioni veramente autonome, alle quali saranno applicate le disposizioni della Carta e dotare queste nuove regioni autonome di un preciso fondamento giuridico e, se necessario, costituzionale, compreso il loro diritto di imporre e riscuotere tasse e imposte;

d. conferire alle nuove autorità regionali la libertà di azione per quanto riguarda le loro risorse proprie e l'utilizzo dei futuri contributi statali;

e. prevedere delle deroghe all'attuale processo di trasferimento delle competenze al livello regionale, al fine di permettere alle grandi città di mantenere le responsabilità legate alla protezione sociale, che esse sono maggiormente in grado di espletare con efficienza, conformemente al principio di sussidiarietà;

f. concedere a Helsinki e alla sua area metropolitana uno status speciale, per garantire che le decisioni possano essere prese in modo più efficace e pertinente per risolvere i problemi e le questioni di politica generale riguardanti la città nel suo insieme.

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