

Il Congresso dei poteri locali e regionali



24ª SESSIONE
Strasburgo, 19-21 marzo 2013

La democrazia locale e regionale in Georgia

Raccomandazione 334 (2013)¹

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

a. l'Articolo 2, comma 1.b della Risoluzione statutaria (2011)² del Comitato dei Ministri relativa al Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, che stabilisce che uno degli obiettivi del Congresso consiste nel "sottoporre proposte al Comitato dei Ministri, al fine di promuovere la democrazia locale e regionale";

b. l'Articolo 2, comma 3 della sopraccitata Risoluzione statutaria (2011)² del Comitato dei Ministri, che dispone che "Il Congresso elabora 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, affinché i principi contenuti nella Carta europea dell'autonomia locale siano attuati in maniera efficace";

c. la Risoluzione 307 (2010) REV sulle modalità di monitoraggio degli obblighi e degli impegni assunti dagli Stati membri del Consiglio d'Europa in virtù della loro ratifica della Carta europea dell'autonomia locale;

d. la Raccomandazione 219 (2007) sullo status delle città capitali, la Raccomandazione 132 (2003) sui beni comunali alla luce dei principi della Carta europea dell'autonomia locale e la Risoluzione 299 (2010) del Congresso sul seguito dato dal Congresso alla Conferenza del Consiglio d'Europa dei Ministri responsabili degli enti locali e regionali (Utrecht, Paesi Bassi, 16-17 novembre 2009);

e. la precedente Raccomandazione sulla democrazia locale e regionale in Georgia (157 (2004));

f. le motivazioni sulla democrazia locale in Georgia, documento elaborato dopo una visita ufficiale in Georgia effettuata dal 10 al 12 giugno 2012.

2. Il Congresso ricorda che:

a. la Georgia ha firmato la Carta europea dell'autonomia locale il 26 ottobre 2004 e l'ha ratificata l'8 dicembre 2004. La Carta è entrata in vigore nel paese il 1° aprile 2005 con "riserve" riguardanti l'Articolo 4 comma 6, l'articolo 5, l'articolo 6 comma 2, l'articolo 9 comma 6 e l'articolo 10 commi 2 e 3.

b. la Georgia non ha firmato il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali.

¹ Discussa e adottata dal Congresso il 19 marzo 2013, 1ª seduta (vedi documento [CG\(24\)10](#), motivazioni), relatori: Nigel Mermagen, Regno Unito (L, GILD) e Helena Pihlajasaari, Finlandia (R, SOC).



c. una delegazione del Congresso² ha effettuato una visita di monitoraggio in Georgia dal 10 al 12 giugno 2012 e si è recata a Batumi, Tbilisi e Rustavi;

d. i Relatori del Congresso hanno effettuato una missione informativa in Georgia il 27 e 28 febbraio 2013.³

3. I Relatori desiderano ringraziare la Rappresentanza permanente della Georgia presso il Consiglio d'Europa e le autorità del paese a livello centrale, regionale e locale, l'Associazione nazionale degli enti locali della Georgia (NALAG), gli esperti e tutti gli altri interlocutori per la loro preziosa collaborazione nelle varie fasi del processo di monitoraggio e per le informazioni trasmesse alla delegazione.

4. Il Congresso nota con soddisfazione quanto segue:

a. i notevoli progressi realizzati nel campo della democrazia locale e regionale dopo le visite effettuate dal Congresso in Georgia nel 2003 e 2004 e il fatto che i principi della Carta sono in larga misura integrati nelle disposizioni costituzionali;

b. il fatto che le autorità hanno dimostrato una palese volontà politica di prendere in considerazione le raccomandazioni del Congresso, di integrare i principi fondamentali dell'autonomia locale nella legislazione nazionale e, in maniera generale, di cooperare con il Consiglio d'Europa;

c. gli sforzi rilevanti a favore dello sviluppo regionale, che hanno ottenuto risultati tangibili, come lo dimostra l'esempio positivo e dinamico dell'Agjara;

d. l'elezione a suffragio diretto del sindaco di Tbilisi è considerata un successo e potrebbe servire da esempio per lanciare il dibattito sulla questione dell'elezione diretta di tutti i sindaci del paese;

e. il nuovo governo formato dopo le elezioni parlamentari del 2012 si è dichiarato disposto a sviluppare maggiormente e a decentralizzare il governo centrale, indicando che i principi che hanno guidato la sua riforma sono la sussidiarietà, l'autonomia finanziaria e la partecipazione dei cittadini negli affari del governo locale;

f. l'intenzione iniziale di eliminare il Ministero dello sviluppo regionale e di suddividerne le funzioni tra il Gabinetto del Primo ministro e il Ministro dell'Economia è stata riesaminata ed è stata abbandonata.

5. Il Congresso esprime preoccupazione sui seguenti punti:

a. il principio di sussidiarietà non è ancora inserito nella Costituzione e in certi casi alcune leggi "settoriali" sono in contraddizione con la Legge organica; occorrono ancora ulteriori progressi sostanziali tramite modifiche istituzionali e legislative, in materia di decentramento, autonomia locale e controllo democratico;

b. malgrado il buon funzionamento dei meccanismi per la consultazione degli enti locali e dei loro rappresentanti e la notevole credibilità della NALAG nelle negoziazioni con le autorità nazionali sotto il precedente governo, si sono verificati alcuni problemi di comunicazione tra la NALAG e il governo dopo le elezioni parlamentari dell'ottobre 2012. Se la situazione dovesse persistere, potrebbe avere un effetto negativo sulle buone relazioni tra i rappresentanti eletti locali e il governo;

² Con decisione della Commissione di Monitoraggio, Ian Micallef (Relatore per la democrazia locale, Malta, PPE/CD) e Helena Pihlajasaari (Relatrice per la democrazia regionale, Finlandia, SOC) sono stati designati come Relatori per la Georgia, con l'incarico di preparare e presentare il rapporto sulla situazione della democrazia locale e regionale in Georgia. Sono stati assistiti nel loro compito da Ilija Todorovski, consulente e membro del Gruppo di esperti indipendenti sulla Carta europea dell'autonomia locale. A seguito del termine del mandato di Ian Micallef in quanto membro del Congresso, nell'ottobre 2012, la presente Raccomandazione è presentata da Nigel Mermagen (Relatore per la democrazia locale, Regno Unito, GILD) e dalla Sig.ra Pihlajasaari, Finlandia (R, SOC).

³ Per decisione dell'Ufficio di presidenza, adottata il 3 dicembre 2012, i Relatori, Nigel Mermagen e Helena Pihlajasaari si sono recati a Tbilisi il 27 e il 28 febbraio 2013, dove hanno incontrato rappresentanti di autorità nazionali e locali. Hanno preparato un rapporto della loro missione informativa, che è stato presentato all'Ufficio di presidenza per adozione il 18 marzo 2013 (vedi CG/BUR(23)47).

c. l'autonomia finanziaria degli enti locali continua a rappresentare un problema e le loro "risorse proprie" limitate li costringono a dipendere dalle sovvenzioni statali, il che li espone, soprattutto in un periodo di crisi finanziaria, al rischio di tagli ai trasferimenti erariali, che possono limitare il loro margine di discrezionalità in materia di utilizzo delle loro risorse finanziarie;

d. la formula di perequazione potrebbe forse non servire gli interessi dei comuni finanziariamente più deboli, poiché la proporzione degli stanziamenti a loro favore non è sufficiente per garantire un livello accettabile di servizi pubblici;

e. il controllo di regolarità amministrativa dei comuni pone dei problemi poiché la vigente legislazione non definisce le norme applicabili per la verifica contabile delle autonomie locali, sebbene siano state adottate le norme internazionali in materia. D'altro canto, il paese manca di esperti qualificati specializzati nella revisione dei bilanci degli enti locali e si constata una carenza di audit sotto il profilo costi/benefici;

f. i recenti incidenti segnalati alla delegazione durante la missione informativa, relativi alle pressioni esercitate su alcuni amministratori locali per convincerli a rassegnare le dimissioni o a lasciare il loro gruppo politico e passare al nuovo partito di maggioranza costituiscono un pericolo per la democrazia locale. Evidenziano un'errata percezione del governo locale da parte dell'opinione pubblica, ma anche della classe politica, poiché si ritiene che debba dipendere direttamente dalla politica nazionale, per cui ci si aspetta che qualunque cambiamento politico a livello nazionale debba immediatamente avere effetti a livello locale, senza tenere conto dei mandati ottenuti con elezioni amministrative democratiche;

6. In considerazione di quanto precede, il Congresso chiede al Comitato dei Ministri di invitare le autorità del paese a prendere in considerazione le seguenti raccomandazioni:

a. modificare la Costituzione in modo che il principio di sussidiarietà sia specificamente riconosciuto e citato tra i suoi principi fondamentali in materia di amministrazione locale e riorganizzare la legislazione, affidando alla Legge organica un ruolo preminente per tutte le questioni che riguardano l'amministrazione locale;

b. riconoscere la posizione rappresentativa della NALAG quale interlocutore e partner e coinvolgerla nelle discussioni e nelle negoziazioni riguardanti l'autonomia locale e regionale e in particolare il progetto di riforma recentemente annunciato, e garantire, al contempo, l'impegno di un vasto numero di soggetti rappresentativi degli interessi degli enti locali, come pure delle loro associazioni territoriali, tematiche e professionali;

c. rafforzare la capacità finanziaria degli enti locali, ivi compresa la loro capacità di generare risorse proprie, utilizzando tutti i mezzi disponibili e in particolare aumentando la base imponibile;

d. migliorare la procedura di perequazione finanziaria (sia per quanto riguarda la distribuzione che l'aumento del fondo di perequazione);

e. modificare la vigente legislazione, al fine di definire delle norme per la verifica dei bilanci degli enti locali e formare degli esperti e revisori dei conti degli enti locali, ponendo l'accento in particolare sugli audit sotto il profilo costi/benefici;

f. adottare misure immediate ed efficaci per garantire l'autonomia e l'indipendenza degli enti locali e degli amministratori democraticamente eletti, al fine che i risultati delle elezioni a livello nazionale non influenzino la struttura rappresentativa a livello locale. Il Congresso invita le autorità georgiane a garantire che le disposizioni della Carta e in particolare quelle contenute nel Preambolo e negli Articoli 3, 6 e 7.1, come indicato nel Rapporto della missione informativa svoltasi in Georgia (CG/BUR(23)47), siano pienamente osservate e rispettate. Il Congresso invita tutte le forze politiche del paese a cooperare per favorire la promozione dell'indipendenza e del funzionamento democratico degli enti locali;

g. proseguire gli sforzi a favore dello sviluppo regionale, garantendo un certo grado di continuità con la strategia di sviluppo e le politiche attuali in questo campo, al fine di consolidare i risultati già ottenuti;

h. esaminare la questione dell'elezione a suffragio diretto di tutti i sindaci, prendendo esempio dall'esperienza di Tbilisi;

i. prendere in esame la possibilità di 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) e ratificare, quanto prima, il Protocollo addizionale alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (STE n°159).