

# Il Congresso dei poteri locali e regionali



**24ª SESSIONE**  
**Strasburgo, 19-21 marzo 2013**

**CG(24)10PROV**  
11 marzo 2013

## La democrazia locale e regionale in Georgia

Commissione di Monitoraggio

Relatori: Nigel MERMAGEN, Regno Unito (L, ILDG)<sup>1</sup>  
Helena PIHLAJASAARI, Finlandia (R, SOC)

Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti) ..... 2

### *Sintesi*

Il presente rapporto sulla democrazia locale e regionale in Georgia fa seguito alla Raccomandazione 157 adottata nel novembre 2004. Esprime soddisfazione per i notevoli progressi compiuti dalla Georgia a partire da quel momento, grazie a una vasta riforma dell'amministrazione locale e allo sviluppo regionale e si compiace dell'integrazione nella legislazione interna dei principi guida della democrazia locale. Il rapporto nota tuttavia che resta ancora limitata la capacità finanziaria degli enti locali di generare risorse proprie e che dispongono di un margine di discrezionalità ancora ridotto in materia di utilizzo delle loro risorse finanziarie. Il controllo di regolarità amministrativa pone problemi in considerazione della carenza di qualificati revisori dei conti degli enti locali e dell'assenza di audit sotto il profilo costi/benefici. Il rapporto attira inoltre l'attenzione sugli effetti negativi per la democrazia locale causati dagli incidenti e dalle pressioni nei confronti di eletti locali appartenenti alle forze di opposizione dopo le elezioni.

I Relatori raccomandano alle autorità del paese di rafforzare la capacità finanziaria degli enti locali e di migliorare la procedura di perequazione finanziaria. Li incoraggiano a proseguire gli sforzi intrapresi a favore dello sviluppo regionale e invitano il Governo a porre fine a qualsiasi violazione dell'indipendenza degli enti locali e degli amministratori locali democraticamente eletti. Sollecitano tutti gli esponenti politici del paese ad adottare una posizione ferma e a cooperare pienamente per la promozione del livello di governance locale e regionale. Invitano altresì le autorità georgiane a firmare e a ratificare il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE N° 207), nonché a ratificare il Protocollo addizionale alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (STE n°159).

---

<sup>1</sup> L : Camera dei poteri locali /R : Camera delle regioni  
PPE/CCE: Gruppo del partito popolare europeo del Congresso  
SOC : Gruppo socialista  
ILDG : Gruppo indipendente liberale e democratico  
ECR: Gruppo dei conservatori e riformisti europei  
NR: Non iscritti



**PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE<sup>2</sup>**

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

a. l'articolo 2, comma 1.b della Risoluzione statutaria (2011)<sup>2</sup> 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)<sup>2</sup> 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.

---

<sup>2</sup> Bozza preliminare di Raccomandazione approvata dalla Commissione di Monitoraggio il 13 febbraio 2013.

Membri della Commissione di Monitoraggio:

*L. O. Molin (Presidente), D. Çukur (Vicepresidente), I. Loizidou (Vicepresidente), J. Wiene (Vicepresidente), A. Buchmann (Vicepresidente), A. Uss (Vicepresidente), M. Abuladze, K. Andersen, A. Babayev, T. Badan, S. Batson, V. Belikov, J-M. Belliard, M. Bepalova, V. Broccoli, E. Brogi, Z. Broz, X. Cadoret, A. Cancescu, M. Cardenas Moreno, W. Carey, S. Chernov, L. Ciriani, M. Cools, J. Costa, B.M. D'Angelo, J. Dillon, N. Dogan, G. Doğanoglu, V. Dontu, E. Flyvholm, J. Follin, E. Galea, U. Gerstner, A. Gkountaras, A. Gonzales Terol, M. Guegan, V. Groisman, M. Gulevskiy, O. Haabeth, H. Halldorsson, S. Harutyunyan (sostituto: E. Yeritsyan), G.M. Helgesen, C. Hernandez Torres, B. Hirs (sostituto: M. Hollinger), J. Hlinka, A. Ibrahimov, G. Illes, A. Jaunsleinis, (sostituto: M. Juzupa), M. Jegeni Yildiz, M. Juhkami, M. Kardinar, J-P. Klein, A. Kriza (sostituto: L. Kovacs), I. Kulichenko, C. Lammerskitten, L. Lassakova, F. Lec, J-P. Liouville, A. Lubawinski, A. Magyar, D. Mandic, J. Mandico Calvo, T. Margaryan, G. Marsan, H. Marva, V. Mc Hugh (sostituto: J. Rotte), N. Mermagen, A. Mimenov, I. Misheva, V. Mitrofanovas, M. Monesi, G. Mosler-Törnström, A. Muzio (sostituto: L. Valaguzza), A-T. Papadimitriou-Tsatsou, H. Pihlajasaari, G. Pinto, G. Policinski, T. Popov (sostituto: G. Georgieva), A. Pruszkowski, R. Rautava, H. Richtermocova, N. Romanova, J. Sauwens, M. Saenen, O. Sainsuis, A. Schorer, L. Sfirloaga, D. Shakespeare, I. Shubin, T. Simpson-Lang, S. Siukaeva (sostituto: E. Beruashvili), MA-M Sotiriadou, D. Straupaite, A. Torres Pereira, A. Ugues, G. Ugulava, P. Uszok, V. Varnavskiy, L.O. Vasilescu, L. Verbeek, B. Vöhringer, H. Weninger, D. Wrobel, U. Wüthrich-Pelloli, J. Zimola.*

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

Segretariato della Commissione di Monitoraggio: S. Poirel e S. Cakoçak.

c. una delegazione del Congresso<sup>3</sup> ha effettuato una visita di monitoraggio in Georgia dal 10 al 12 giugno 2012 e si è recata a Batumi, Tbilisi e Rustavi.

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. i meccanismi esistenti per la consultazione degli enti locali e dei loro rappresentanti funzionano in modo adeguato e la NALAG svolge un ruolo importante nelle negoziazioni con le autorità nazionali;

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

e. 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.

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;

b. 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;

c. 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;

d. 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;

---

<sup>3</sup> 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).

e. i recenti incidenti segnalati alla delegazione, 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 mettono in pericolo la democrazia locale e dimostrano un'errata percezione del governo locale, che l'opinione pubblica, ma anche la classe politica, ritengono 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;

f. l'intenzione di eliminare il Ministero dello Sviluppo regionale e di suddividerne le funzioni tra il Gabinetto del Primo ministro e il Ministero dell'Economia.

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. 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;

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

d. 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;

e. adottare misure immediate ed efficaci per garantire l'autonomia e l'indipendenza degli enti locali e degli amministratori democraticamente eletti. Il Congresso invita tutte le forze politiche del paese a cooperare per favorire la promozione dell'indipendenza e del funzionamento democratico degli enti locali;

f. 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;

g. rivedere la decisione di eliminare il Ministero dello Sviluppo regionale e continuare ad affidargli un ruolo di primo piano;

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).