

Il Congresso dei poteri locali e regionali



21^a SESSIONE
CG(21)16
30 settembre 2011

La democrazia locale e regionale in Lettonia

Commissione di Monitoraggio

Relatori: Jean-Claude FRÉCON (Francia, L, SOC¹) e
Philippe LEUBA (Svizzera, R, NI)

Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti) 2

Sintesi

Il presente rapporto fa seguito a una visita di monitoraggio effettuata nel paese nel 1998, dopo la ratifica della Carta europea dell'autonomia locale da parte della Lettonia, nel 1996. Conclude che la legge lettone sul governo locale costituisce una valida base per lo sviluppo dell'autonomia locale e che la posizione delle autorità locali è stata rafforzata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Esprime tuttavia alcune preoccupazioni riguardanti il livello insufficiente delle risorse proprie degli enti locali e il deterioramento del loro equilibrio finanziario, dovuto sia agli effetti della crisi finanziaria, che alle limitazioni al loro libero accesso al mercato dei capitali per contrarre prestiti. Il rapporto sottolinea inoltre il permanere di restrizioni alla partecipazione agli affari pubblici da parte dei residenti che non hanno la cittadinanza lettone e si riconoscono come appartenenti a una minoranza nazionale, e constata in particolare non è loro concesso il diritto di voto alle elezioni locali.

Il Congresso raccomanda alle autorità lettoni di rafforzare l'autonomia finanziaria delle autorità locali e di accordare lo status speciale di città capitale a Riga. Invita a trasformare le *regioni di pianificazione* in entità autonome e incoraggia l'adozione di misure volte ad accordare ai non cittadini il diritto di voto alle elezioni locali. Il Congresso invita infine le autorità lettoni a firmare e ratificare il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali, nonché il Protocollo n° 3 alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali relativo ai gruppi euroregionali di cooperazione (GEC).

¹ L : Camera dei poteri locali /R : Camera delle Regioni
GILD : Gruppo indipendente e Liberaldemocratico del Congresso
PPE/CD : Gruppo Partito Popolare Europeo –Cristiandemocratici del Congresso
SOC : Gruppo socialista del Congresso
NI : Membro non appartenente ad alcun partito politico del Congresso



PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE²

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

a. l'articolo 2, paragrafo 1.b della Risoluzione statutaria (2011)² relativa al Congresso, 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, paragrafo 3 della Risoluzione statutaria (2011) 2 relativa al Congresso, 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 Raccomandazione 47 (1998) del Congresso sulla democrazia locale e regionale in Lettonia;

d. il rapporto informativo del Congresso del 2005 (CG/INST(12)3) sulla democrazia locale e la partecipazione dei non cittadini alla vita pubblica e politica locale in Lettonia;

e. la Raccomandazione 257 (2008) del Congresso sulla democrazia locale in Lettonia: la partecipazione dei non cittadini alla vita pubblica e politica locale;

f. 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), che stabilisce che il Congresso utilizzerà il Quadro di riferimento del Consiglio d'Europa per la democrazia regionale [MCL-16(2009)11] nelle sue attività di monitoraggio, nonché la risposta del Comitato dei Ministri alla Raccomandazione del Congresso 282 (2010), che incoraggia i governi degli Stati membri a prendere in considerazione il succitato Quadro di riferimento nell'ambito delle loro politiche e riforme;

g. le motivazioni della presente raccomandazione sulla democrazia locale e regionale in Lettonia.

2. Il Congresso ricorda che:

a. la Lettonia ha aderito al Consiglio d'Europa il 10 febbraio 1995, e ha firmato e ratificato la Carta europea dell'autonomia locale (STE 122, di seguito "la Carta") il 5 dicembre 1996. La Carta è entrata in vigore nel paese il 1° aprile 1997.

² Progetto preliminare di Raccomandazione approvato dalla Commissione di Monitoraggio il 4 luglio 2011.

Membri della Commissione:

L. O. Molin (Presidente), M. Abuladze (sostituto: P. Zambakhidze, U. Aldegren, K. Andersen, L. Avetyan (sostituto: E. Yeritsyan), A. Babayev (sostituto: G. Salamova), M. Barcina Angulo, V. Belikov (sostituto: A. Krupin), G. Bende, G. Bergemann, M. Bepalova, P. Bosch I Codola, Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, M. Capdevila Allares, S. Carugo, D. Chichinadze, I. Ciontoloi, B. Collin-Langen, M. Cools, J. Costa, D. Cukur, L. Dellai, M. De Lamotte, G. Doganoglu, M. Fabbri (sostituto: V. Broccoli), M. Gaju, V. Gebel, G. Geguzinskas, S. Glavak, S. Guckian, M. Guegan, M. Gulevskiy (sostituto: V. Novikov), H. Halldorsson, M. Heatley, J. Hepburn, B. Hirs, J. Hlinka, C. Hughes, A. Ibrahimov, L. Iliescu, J. Jalinska (sostituto: M. Juzupa), S. James, A. Jaunsleinis (sostituto: N. Stepanovs), M. Jegeni Yildiz, M. Juhkami, J-P Klein (sostituto: P. Weidig), A. Kriza, I. Kulichenko (sostituto: Z. Chepey), O. Arild Kvaløy, F. Lec, J-P Liouville, I. Loizidou, M. Magomedov, P. Mangin, T. Margaryan, G. Marsan, H. Marva, V. Mc Hugh, M. Merrild, I. Micallef, I. Michas, T. Mikus, K. Miskiniene, G. Mosler-Törnström, A. Muzio (sostituto: B. Toce), A. Ocana Rabadan, Z. Ozegovic, V. Oluiko, R. Païta (sostituto: A. Miele), G. Pieper, H. Pihlajasaari, G. Pinto, C. Radulescu (sostituto: L. Sfirloaga), R. Rautava (sostituto: S. Ruponen), H. Richtermocova, A. Rokofillou, D. Ruseva, S. Sallaku, V. Salygin, V. Sau, J. Sauwens, P. Schowtka, W. Schuster, D. Shakespeare, P. Shatri, M. Simonovic, G. Spartanski, M. Tamiros, A. Torres Pereira, V. Udovychenko, A. Ugues, G. Ugulava (sostituto: E. Beruashvili), A. Uss, V. Varnavskiy (sostituto: A. Borisov), O. Van Veldhuizen, L. Vennesland, L. Verbeek, H. Weninger, K. Whitmore, J. Wienen, U. Wüthrich-Pelloli, N. Zeybekci, J. Zimola, D. Zmegac.

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

Segretariato della Commissione: S. Poirel e S. Cankoçak.

b. In virtù dell'Articolo 12, paragrafo 1 della Carta, la Lettonia ha dichiarato che non intendeva considerarsi vincolata dall'Articolo 9, paragrafo 8 della Carta;

c. la delegazione del Congresso³ ha effettuato la sua missione in Lettonia dal 3 al 5 novembre 2010. Ha incontrato rappresentanti delle autorità centrali e comunali, dell'Associazione dei poteri locali e regionali della Lettonia, della Corte costituzionale, l'Ombudsman e altri interlocutori a Riga e nel comune di Sigulda;

d. i co-relatori desiderano esprimere i più vivi ringraziamenti alla Rappresentanza permanente della Lettonia presso il Consiglio d'Europa e a tutti gli interlocutori incontrati nel corso della visita per la disponibilità e per le informazioni gentilmente fornite alla delegazione.

3. Il Congresso nota con soddisfazione che:

a. la Lettonia ha organizzato il proprio sistema di amministrazione locale basandosi sull'esempio delle attuali norme europee in materia di autonomia locale. La legge sull'autonomia locale del 19 maggio 1994, modificata a più riprese e completata con altre disposizioni, costituisce una buona base per lo sviluppo dell'autonomia locale;

b. la Corte costituzionale lettone, nelle sue decisioni, si riferisce alla Carta in quanto strumento di diritto internazionale su cui basare l'interpretazione dei principi costituzionali relativi all'autonomia locale. Secondo la Corte costituzionale, i principi della Carta devono essere considerati principi fondamentali per la democrazia, e sono vincolanti nel paese. La posizione degli enti locali è stata rafforzata dalla giurisprudenza costituzionale e da modifiche alla legislazione;

c. La riforma degli enti locali del 2008, che ha portato alla fusione di un certo numero di enti locali per costituire entità più forti, è stata condotta nel rispetto dei principi della Carta e ha ottenuto risultati soddisfacenti;

d. L'Associazione lettone dei poteri locali e regionali è riconosciuta a livello nazionale in quanto organismo rappresentativo e svolge quindi un ruolo importante per la promozione della democrazia locale.

4. Il Congresso esprime preoccupazione per i seguenti punti:

a. gli enti locali dispongono di un livello insufficiente di risorse finanziarie proprie sulle quali esercitare un'influenza diretta, in particolare le imposte locali, di cui possano fissare la base imponibile e l'aliquota;

b. la crisi ha causato nel complesso una riduzione dei trasferimenti finanziari dal bilancio statale a quello delle collettività locali. Il margine di manovra finanziario degli enti locali si è trovato pertanto diminuito, con conseguente rafforzamento della tutela finanziaria dell'amministrazione centrale nei confronti delle collettività locali;

c. le collettività locali lettoni non hanno un libero accesso al mercato finanziario per contrarre prestiti. Per ricorrere a prestiti di più di un anno, è necessario l'accordo del ministero delle Finanze per un numero significativo di casi, sotto certe condizioni;

d. lo sviluppo regionale della Lettonia non presenta un grande equilibrio. Le cinque regioni di pianificazione non hanno le caratteristiche di una vera entità regionale autonoma e i loro organi rappresentativi non sono eletti a suffragio universale diretto;

e. l'elevata popolazione di Riga e l'importanza delle sue attività giustificano la necessità di conferire uno status speciale alla capitale;

³ Jean-Claude Frécon (Francia, L, SOC), Vice-presidente del Congresso e Philippe Leuba (Svizzera, R, NI) sono stati designati co-relatori, con l'incarico di presentare al Congresso un rapporto e una raccomandazione sulla democrazia locale e regionale in Lettonia. Sono stati assistiti nel loro lavoro da Jean-Marie Woehrling, consulente e membro del Gruppo di esperti indipendenti sulla Carta europea dell'autonomia locale.

f. malgrado gli sforzi delle autorità lettone per promuovere la coesione sociale, esistono ancora delle restrizioni alla partecipazione agli affari pubblici dei non cittadini che si riconoscono come appartenenti a una minoranza nazionale e in particolare non è loro concesso il diritto di voto alle elezioni locali.

5. *Il Congresso raccomanda al Comitato dei Ministri di invitare le autorità lettone a:*

a. accrescere l'autonomia finanziaria degli enti locali, diversificando le loro entrate tributarie e aumentando la parte di risorse finanziarie delle collettività locali di cui possano fissare la base imponibile e l'aliquota;

b. stabilire un programma destinato a "ripristinare" la capacità di azione degli enti locali nel contesto della crisi economica, riducendo al contempo la tutela finanziaria dell'amministrazione centrale;

c. rivedere le condizioni per la sottoscrizione di prestiti da parte delle collettività locali, rendendole più flessibili e accessibili e di conseguenza sciogliere la riserva formulata relativa all'Articolo 9, paragrafo 8 della Carta;

d. chiarificare la posizione giuridica delle cinque *regioni di pianificazione* e conferire loro un reale statuto di ente autonomo regionale. Il processo per creare un vero livello di governo regionale potrebbe ispirarsi ai principi del Quadro di riferimento per la democrazia regionale, che prevede organi eletti a suffragio universale diretto, maggiori competenze e poteri chiaramente definiti per legge, risorse proprie e l'introduzione di un sistema di perequazione;

e. avviare un processo legislativo, al fine di elaborare una legge che accordi uno status speciale di città capitale a Riga, conformemente alla Raccomandazione 219 (2007) del Congresso sullo status delle città capitali;

f. accordare ai non cittadini il diritto di voto alle elezioni locali, al fine di accelerarne il processo di integrazione nella società lettone già intrapreso;

g. prendere in esame la possibilità, nel prossimo futuro, di firmare e successivamente ratificare il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE N° 207), e il Protocollo n° 3 alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali relativo ai gruppi euroregionali di cooperazione (GEC).

6. *Il Congresso raccomanda all'Assemblea parlamentare* di prendere in considerazione le osservazioni e raccomandazioni sopra esposte nell'ambito della sua procedura di controllo periodico degli Stati membri che non sono attualmente oggetto di una procedura di monitoraggio o di post-monitoraggio.

7. *Il Congresso raccomanda alle autorità lettone responsabili dell'autonomia locale* di designare un rappresentante ministeriale di alto livello perché assista a una prossima sessione del Congresso per esporre lo stato di avanzamento delle riforme dell'autonomia locale in Lettonia.