

26ª SESSIONE
Strasburgo, 25-27 marzo 2014

CG(26)7PROV
18 marzo 2014

La democrazia locale e regionale nei Paesi Bassi

Commissione di Monitoraggio

Relatori¹: Artur TORRES PEREIRA, Portogallo (L, PPE/CCE)
 Jean-Pierre LIOUVILLE, Francia (R, SOC)

Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti)2

Sintesi

Il presente documento costituisce il terzo rapporto relativo alla democrazia locale e regionale nei Paesi Bassi. Sottolinea l'impegno globale dimostrato dalle autorità neerlandesi nell'attuare i principi enunciati nella Carta europea dell'autonomia locale e la loro disponibilità a prendere in considerazione la pertinenza di ratificare alcune delle disposizioni che non erano state adottate al momento della ratifica della Carta da parte del paese. Il rapporto pone l'accento sugli sforzi compiuti a livello dell'organizzazione comunale, in particolare nell'ambito della riforma di "Dualizzazione", e della modifica della legge sui comuni. Nota ugualmente le buone relazioni esistenti tra il potere centrale e le collettività territoriali e la volontà delle autorità di favorire la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali politici. Il rapporto esprime tuttavia alcune preoccupazioni relative al mancato riconoscimento del principio dell'autonomia locale nella Costituzione e nella legislazione. Inoltre, le competenze dei comuni e delle province non sono chiaramente definite e restano limitate, a causa del meccanismo di coamministrazione (*medebewind*). Si rivelano d'altra parte insufficienti i meccanismi di consultazione delle collettività da parte delle autorità centrali. Il rapporto segnala infine l'inadeguatezza delle risorse finanziarie degli enti locali, che dipendono dai trasferimenti statali e vedono ridurre le loro entrate tributarie a causa della riforma della fiscalità locale.

Il rapporto raccomanda alle autorità neerlandesi di applicare l'articolo 2 della Carta, secondo il quale il principio dell'autonomia locale e regionale deve essere definito nella Costituzione o nel diritto interno. Le incoraggia inoltre a precisare e rafforzare le competenze proprie «autonome e «specifiche» dei comuni e delle province e a migliorare il meccanismo di consultazione tra il potere centrale e il livello locale e provinciale. Le autorità neerlandesi sono altresì invitate a modificare la legge sul finanziamento dei comuni e delle province e a migliorare la fiscalità locale, al fine di accordare maggiore autonomia alle autorità locali. Infine, il rapporto invita le autorità neerlandesi a riesaminare la pertinenza della dichiarazione del governo dei Paesi Bassi di non sentirsi vincolato da certe disposizioni della Carta, formulata al momento della ratifica.

1. L: Camera dei poteri locali /R: Camera delle Regioni
GILD: Gruppo indipendente e Liberaldemocratico del Congresso
PPE/CCE: Gruppo Partito Popolare Europeo del Congresso
SOC: Gruppo socialista
CRE: Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei
NI: Membro non iscritto ad alcun partito politico

PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE ²

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(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 suddetta Risoluzione statutaria CM(2011) 2, 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 sua Risoluzione 307 (2010) REV2 sulle procedure per il monitoraggio degli obblighi e impegni assunti dagli Stati membri del Consiglio d'Europa a seguito della loro ratifica della Carta europea dell'autonomia locale (STE n. 122, qui di seguito "la Carta");

d. la sua Risoluzione 299 (2010) sul seguito dato dal Congresso alla Conferenza dei Ministri responsabili degli enti locali e regionali (Utrecht, Paesi Bassi, 16-17 novembre 2009), che stabilisce che il Congresso è invitato a utilizzare il Quadro di riferimento del Consiglio d'Europa per la democrazia regionale nel contesto delle sue attività di monitoraggio, e la risposta del Comitato dei Ministri alla Raccomandazione del Congresso 282 (2010) (CM/CONG(2011) Rec282final), che incoraggia i governi degli Stati membri a prendere in considerazione il suddetto Quadro di riferimento;

e. la sua Raccomandazione 55 (1999) sulla situazione della democrazia locale e regionale nei Paesi Bassi e la sua Raccomandazione 180(2005) sulla situazione delle finanze locali nei Paesi Bassi.

2. Il Congresso sottolinea quanto segue:

a. il Regno dei Paesi Bassi (i Paesi Bassi) è diventato membro del Consiglio d'Europa il 5 maggio 1949 ed è uno degli Stati fondatori dell'Organizzazione. Ha firmato la Carta europea dell'autonomia locale (STE n. 122, di seguito "la Carta") il 7 gennaio 1988 e l'ha ratificata il 20 marzo 1991. La Carta è entrata in vigore nel paese il 1° luglio 1991. Al momento della ratifica, in virtù dell'articolo 12.2 della Carta, i Paesi Bassi hanno formulato un certo numero di "dichiarazioni", relative a diversi suoi articoli; più precisamente, hanno indicato di non considerarsi vincolati dalle disposizioni dell'articolo 7.2, dell'articolo 8.2, dell'articolo 9.5 e dell'articolo 11 della Carta. Inoltre, in virtù dell'articolo 13 della Carta, i Paesi Bassi hanno dichiarato di volere limitare il suo campo d'applicazione alle province e ai comuni e che la Carta si applicherebbe unicamente al territorio europeo dei Paesi Bassi (in virtù dell'articolo 16 della Carta).

2. Bozza preliminare di raccomandazione approvata dalla Commissione di Monitoraggio il 19 febbraio 2014.

Membri della Commissione:

L. O. Molin (Presidente), *M. Abuladze*, *K. Andersen*, *L. Ansala* (sostituto: *M. Hentunen*), *A. Babayev*, *T. Badan*, *S. Batson*, *V. Belikov*, *J.-M. Belliard*, *M. Bepalova*, *V. Broccoli*, *E. Brogi*, *Z. Broz*, *A. Buchmann*, *X. Cadoret*, *A. Cancescu*, *M. Cardenas Moreno*, *W. Carey*, *S. Chernov*, *L. Ciriani* (sostituto: *L. Valaguzza*), *M. Cools*, *J. Costa*, *D. Çukur*, *BM. D'Angelo*, *M. de Viits*, *J. Dillon* (sostituto: *S. James*), *R. Dodd*, *N. Dogan*, *G. Doğanoglu*, *V. Dontu*, *E. Flyvholm*, *J. Folling*, *M. Gauci*, *U. Gerstner*, *A. Gkountaras*, *A. Gonzalez Terol*, *V. Groisman* (sostituto: *V. Oluyko*), *M. Guegan*, *M. Gulevskiy*, *O. Haabeth*, *H. Halldorsson*, *S. Harutyunyan* (sostituto: *E. Yeritsyan*), *GM. Helgesen*, *C. Hernandez Torres*, *B. Hirs*, *J. Hlinka*, *A. Ibrahimov*, *G. Illes*, *A. Jaunsleinis*, *M. Jegeni Yıldız*, *M. Juhkami*, *M. Kardinar*, *J.-P. Klein*, *A. Kriza*, *I. Kulichenko*, *C. Lammerskitten*, *L. Lassakova*, *F. Lec*, *J.-P. Liouville*, *I. Loizidou*, *A. Lubawinski*, *A. Magyar*, *D. Mandic* (sostituto: *M. Catovic*), *J. Mandico Calvo*, *T. Margaryan*, *G. Marsan*, *V. Mc Hugh* (sostituto: *J. Rotte*), *N. Mermagen*, *A. Mimenov*, *V. Mitrofanovas*, *S. Mitrovski*, *M. Monesi*, *G. Mosler-Törnström*, *A. Muzio* (sostituto: *B. Toce*), *AT. Papadimitriou-Tsatsou*, *H. Pihlajasaari*, *G. Pinto*, *G. Policinski*, *T. Popov*, *A. Pruszkowski*, *R. Rautava*, *I. Reepalu*, *H. Richtermocova*, *N. Romanova*, *J. Sauwens*, *A. Schorer*, *L. Sfirloaga*, *D. Shakespeare*, *I. Shubin*, *S. Siukaeva*, *A.-M. Sotiriadou*, *D. Straupaite*, *T. Tolusic*, *A. Torres Pereira*, *A. Ugues*, *G. Ugulava*, *A. Uss*, *P. Uszok*, *V. Varnavskiy* (sostituto: *A. Borisov*), *LO. Vasilescu*, *B. Vöhringer*, *L. Verbeek*, *L. Wagenaar-Kroon*, *F. Wagner* (sostituto: *A. Kordfelder*) *H. Weninger*, *J. Wiene*, *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: *S. Poirel* e *S. Cankoçak*.

b. i Paesi Bassi hanno firmato il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STE n. 207) il 16 novembre 2009 e lo hanno ratificato il 16 dicembre 2009. Il Protocollo è entrato in vigore nel paese il 1° giugno 2012.

3. Il Congresso nota che:

a. Artur TORRES PEREIRA (Portogallo, L, PPE/CCE), relatore sulla democrazia locale, e Jean-Pierre LIOUVILLE (Francia, R, SOC), relatore sulla democrazia regionale, sono stati incaricati dalla Commissione di Monitoraggio di preparare un rapporto relativo ai Paesi Bassi e di sottoporlo al Congresso;³

b. la missione di monitoraggio è stata effettuata dal 14 al 16 maggio 2013. In tale occasione, la delegazione del Congresso ha incontrato rappresentanti di istituzioni nazionali (Parlamento, ministero dell'Interno, ministero delle Finanze), di istituzioni giudiziarie (Consiglio di Stato, *Raad van State*), dell'Ombudsman (a livello nazionale e locale), di numerosi enti locali (Amsterdam, Zoeterwoude, Gouda, collegi dei revisori dei conti degli enti locali), dell'Associazione dei comuni olandesi (VNG) e dell'Associazione delle province olandesi (IPO);

c. la delegazione desidera ringraziare la Rappresentanza permanente dei Paesi Bassi presso il Consiglio d'Europa, l'Associazione dei comuni olandesi (VNG) e l'Associazione delle province olandesi (IPO) per la loro calorosa accoglienza e la preziosa assistenza fornita con spirito proattivo nel corso di tutta la visita.

4. Il Congresso nota con soddisfazione:

a. il carattere globalmente positivo della democrazia locale nei Paesi Bassi per quanto riguarda l'attuazione dei principi enunciati nella Carta, segnatamente quelli contenuti nei suoi articoli 3, 5, 6, 7, 8 e 10;

b. la riforma cosiddetta di "Dualizzazione", realizzata nel 2002-2003, riguardante l'organizzazione del governo dei comuni, che ha introdotto una separazione nella composizione, gli incarichi e le competenze del consiglio comunale e dell'esecutivo;

c. la modifica della legge sull'ordinamento dei comuni, che disciplina la partecipazione del consiglio comunale alla procedura per la designazione dei sindaci;

d. le buone relazioni esistenti generalmente tra il potere centrale e gli enti locali, conformemente al Codice del 2013, che fissa le norme sui rapporti tra i diversi livelli dell'amministrazione stabilite di comune accordo tra il Governo e le associazioni IPO e VNG sulle questioni riguardanti la cooperazione, il coordinamento, la mutua assistenza, la supervisione e il controllo;

e. il fatto che le autorità neerlandesi sono disposte a esaminare la pertinenza di ratificare alcune disposizioni che non erano state accettate al momento della ratifica della Carta;

f. l'attiva partecipazione dei cittadini neerlandesi ai processi decisionali politici.

5. Il Congresso constata con rammarico:

a. che nei Paesi Bassi il principio dell'autonomia locale non è riconosciuto espressamente o direttamente, come previsto all'Articolo 2 della Carta, né dalla Costituzione, né dall'ordinamento interno pertinente (legge sull'ordinamento dei comuni);

b. l'assenza di chiarezza per quanto riguarda le competenze dei comuni e delle province (articolo 4.1);

3. I relatori sono stati assistiti nel loro lavoro da Angel Manuel MORENO MOLINA, consulente, membro del Gruppo di esperti indipendenti sulla Carta europea dell'autonomia locale e dalla Sig.ra Stéphanie POIREL, segretaria della Commissione di Monitoraggio del Congresso.

c. il fatto che, in virtù del meccanismo di co-amministrazione o co-gestione (*medebewind*), la capacità degli enti locali di agire e di prendere decisioni è notevolmente ridotta rispetto alle loro competenze "proprie" (Articolo 4.4);

d. l'insufficienza dei meccanismi di consultazione delle autorità comunali e provinciali nel corso dei processi di programmazione e di decisione per tutte le questioni che le riguardano direttamente (Articolo 4.6);

e. l'inadeguatezza delle risorse finanziarie di cui possono liberamente disporre le collettività locali, la loro dipendenza dai trasferimenti statali e la limitatezza delle loro entrate proprie rispetto alle loro competenze (Articolo 9.1 e 9.2);

f. che la riforma della fiscalità locale ha limitato le entrate tributarie dei comuni e delle province (Articolo 9.3).

6. Il Congresso raccomanda al Comitato dei Ministri di invitare le autorità neerlandesi a:

a. definire chiaramente il principio dell'autonomia locale e regionale nella Costituzione o nel diritto interno, conformemente all'Articolo 2 della Carta;

b. precisare i settori di competenza delle autorità comunali e provinciali, comprese quelle enunciate nei vari settori dell'azione governativa, conformemente allo spirito dell'Articolo 4.1 della Carta;

c. rafforzare le competenze proprie «autonome» e «specifiche» dei comuni e delle province e ridurre i compiti svolti nel quadro della procedura di co-gestione (*Medebewind*), conformemente all'Articolo 4.4;

d. rafforzare il meccanismo di consultazione tra lo Stato e il livello locale e provinciale nel corso dei processi di programmazione e di decisione per tutte le questioni che riguardano direttamente le collettività locali (Articolo 4.6 della Carta);

e. modificare la legge sulle finanze comunali e provinciali, al fine di accordare maggiore autonomia alle collettività locali rispetto ai trasferimenti statali e assegnare loro risorse appropriate e proporzionate a tutte le competenze esercitate dai comuni e dalle province, come richiesto dall'Articolo 1 e 9.2;

f. migliorare la fiscalità locale, in modo che le collettività locali possano percepire risorse proprie, conformemente all'Articolo 9.3 della Carta;

g. esaminare la possibilità di ratificare, mediante una modifica dell'ordinamento interno, certe disposizioni della Carta non ancora accettate, e in particolare il suo Articolo 7.2, che sembra essere applicato de facto.

7. Il Congresso invita il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a prendere in considerazione la presente raccomandazione sulla democrazia locale e regionale nei Paesi Bassi, e le sue motivazioni, nell'ambito delle sue procedure di monitoraggio e di ogni altra attività riguardante questo Stato membro.