

Camera dei poteri locali

29ª SESSIONE
Strasburgo, 20-22 ottobre 2015

CPL/2015(29)5PROV
15 ottobre 2015

La democrazia locale in Lussemburgo

Commissione di Monitoraggio

Relatori¹: Dorin Chirtoacă, Repubblica di Moldova (L, PPE/CCE)
Marianne Hollinger, Svizzera (L, GILD)

Progetto di raccomandazione2

Sintesi

Questo è il secondo rapporto sul monitoraggio della democrazia locale in Lussemburgo, dopo la ratifica della Carta da parte del paese nel 1987. I relatori notano con soddisfazione l'impegno dimostrato dal governo ormai da numerosi anni per proseguire e accelerare gli sforzi per una riforma amministrativa e procedurale a vantaggio dei comuni e dei cittadini, in particolare in campo legislativo, con l'inserimento di tutte le modifiche legislative che hanno un impatto a livello locale in una singola "legge omnibus", nonché in materia di appalti pubblici. L'abolizione dei distretti e le buone prassi per le modifiche dei confini municipali, poste in essere su base volontaria dopo avere consultato l'elettorato dei comuni interessati mediante referendum, rappresentano tutte misure a favore dei comuni.

I relatori sottolineano la necessità di una chiara delimitazione delle competenze dello Stato e dei comuni, di un allentamento del controllo amministrativo sugli atti dei comuni, limitandolo rigorosamente al controllo di legittimità, e della messa a disposizione dei comuni di risorse proprie sufficienti, per metterli in grado di esercitare i loro poteri, tenendo conto dei cambiamenti nei loro compiti essenziali e delle disparità delle entrate comunali. Il governo è inoltre incitato a rivedere la politica delle assunzioni del personale comunale, in modo che gli enti locali possano determinare il tipo di struttura amministrativa interna di cui desiderano dotarsi, indipendentemente dall'approvazione ministeriale e senza essere tenuti a chiederla. È inoltre raccomandato di formalizzare la procedura per la consultazione dell'Associazione delle città e comuni lussemburghesi (SYVICOL) da parte del governo centrale, perché possa coordinare l'intero processo di dialogo, affinché divenga una prassi permanente, in particolare per tutte le questioni riguardanti i comuni. Infine, il rapporto invita il governo a firmare e ratificare con urgenza, nel prossimo futuro, il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE n.207).

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 alcuni gruppo politico del Congresso

PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE²

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

a. all'Articolo 2, comma 1.b. della Risoluzione statutaria CM/Res(2011)2 del Comitato dei Ministri 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. all'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. alla 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;

d. alle motivazioni in allegato sulla democrazia locale in Lussemburgo.

2. Il Congresso nota che:

a. il Lussemburgo ha firmato la Carta europea dell'autonomia locale (STE n. 122, qui di seguito "la Carta"), e la totalità delle sue disposizioni, il 15 ottobre 1985 e l'ha ratificata il 18 marzo 1987. La Carta è entrata in vigore nel paese il 1° settembre 1988;

b. il Lussemburgo non ha firmato il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE n. 207);

c. la Commissione di Monitoraggio ha deciso di esaminare la situazione della democrazia locale in Lussemburgo e la sua conformità con le disposizioni della Carta europea dell'autonomia locale. Ha incaricato Dorin Chirtoacă, Repubblica di Moldova (L, PPE/CCE), e Marianne Hollinger, Svizzera (L, GILD), di preparare e sottoporre al Congresso, in qualità di relatori, il rapporto sulla democrazia locale in Lussemburgo;³

d. la delegazione del Congresso ha effettuato la sua missione di monitoraggio a Lussemburgo, Schengen e Schuttrange dal 3 al 5 marzo 2015. Nel corso della visita, ha incontrato rappresentanti di SYVICOL, esperti, sindaci, funzionari governativi, rappresentanti della Camera dei Deputati, del Consiglio di Stato, della Corte costituzionale e dell'ufficio del Mediatore.

3. Il Congresso desidera ringraziare la Rappresentanza permanente del Lussemburgo presso il Consiglio d'Europa e tutti gli interlocutori incontrati nel corso delle sue visite per la loro piena disponibilità ad assistere la delegazione e per le preziose informazioni fornite.

2. Bozza preliminare di raccomandazione approvata dalla Commissione di Monitoraggio il 17 settembre 2015.

Membri della Commissione (unicamente Camera dei poteri locali):

M. Angelopoulos, L. Ansala (sostituto: R. Ervela), A. Babayev, T. Badan, S. Batson, V. Belikov, M. Bespalova, A. Bogdanovic, Z. Broz, X. Cadoret, M. Cardenas Moreno, D. Chirtoaca, M. Cools, J. Costa, P. Daly, J. Dillon, G. Doğanoglu, V. Dontu, J. Folling, M. Gauci, M. Guegan, M. Gulevskiy, H. Halldorsson, I. Hanzek, S. Harutyunyan, B. Hirs (sostituto: M. Hollinger), J. Hlinka, G. Illes, A. Jaunsleinis, D. Jikia, H.B. Johansen, M. Juhkami, J-P. Klein, L. Kovacs (sostituto: A. Magyar), L. Kroon, F. Lec, I. Loizidou, J. Mandico Calvo, T. Margaryan, G. Marsan, N. Mermagen, D. Milovanovic, A. Mimenov, V. Mitrofanovas, S. Mitrovski M. Monesi, A. Muzio, S. Paunovic, T. Popov, R. Rautava, R. Schäfer, I. Schörling, A. Shkempi, S. Siukaeva, A-M. Sotiriadou, D. Straupaite, A. Torres Pereira, A. Ugues, LO. Vasilescu, R. Vergili, B. Vöhringer, H. Weninger, J. Wienen, K. Wiswe, D. Wrobel.

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

Segretariato della Commissione: S. Poirel

3. I relatori sono stati assistiti nel loro lavoro dal Professor Konstantinos Tsimaras, consulente e membro del Gruppo di esperti indipendenti sulla Carta europea dell'autonomia locale, e dal Segretariato del Congresso.

4. Il Congresso nota con soddisfazione:

a. l'impegno dimostrato ormai da numerosi anni dal Governo per proseguire e accelerare gli sforzi per una riforma amministrativa e procedurale a vantaggio dei comuni e dei cittadini, in particolare in campo legislativo, con l'inserimento di tutte le modifiche legislative che hanno un impatto a livello locale in una singola "legge omnibus", nonché in materia di appalti pubblici;

b. l'allentamento del controllo amministrativo, sulla base della Circolare n. 2867 del 7 luglio 2010, che elenca una serie di atti comunali che non sono più soggetti all'approvazione del Ministro degli Interni;

c. l'abolizione dei distretti, da tempo richiesta dai comuni. La legge del 2 settembre 2015 recante l'abolizione dei distretti è stata approvata dalla Camera dei Deputati il 7 luglio 2015 e deve entrare in vigore il 3 ottobre 2015.

d. i riferimenti alla Carta europea dell'autonomia locale nei pareri del Consiglio di Stato;

e. le buone prassi in materia di modifiche dei confini municipali, poste in essere su base volontaria e previa consultazione mediante referendum degli elettori dei comuni interessati. L'esempio del Lussemburgo costituisce chiaramente una buona prassi, da portare all'attenzione di altri Stati membri che stanno attualmente prendendo in esame eventuali proposte di fusione di comuni.

5. Il Congresso attira l'attenzione sui seguenti punti preoccupanti:

a. i problemi relativi alla ripartizione delle competenze tra lo Stato e i comuni;

b. la parziale conformità con il principio secondo il quale gli enti locali devono essere consultati su tutte le questioni che li riguardano direttamente;

c. il potere di regolamentare l'organizzazione interna dei servizi dei comuni lussemburghesi, ossia il fatto che l'assunzione di personale sia sottoposta alla previa approvazione del Ministro dell'Interno.

d. il controllo amministrativo sulle attività e sui funzionari a livello locale, che risulta talvolta eccessivo;

e. le difficoltà che incontrano gli enti locali di fronte a un sistema di finanziamento locale che non prende sempre in considerazione i cambiamenti intervenuti a livello dei compiti essenziali e le disparità delle entrate dei comuni;

f. il fatto che i valori unitari dell'imposta fondiaria non sono stati riveduti dal 1941, con conseguenti perdite economiche per gli enti locali.

6. Alla luce di quanto precedentemente esposto, il Congresso chiede al Comitato dei Ministri di sollecitare le autorità del Lussemburgo a:

a. delimitare chiaramente le competenze dello Stato e dei comuni (articoli 4.1 e 4.2 della Carta);

b. migliorare il dialogo tra il governo centrale, i comuni e SYVICOL su tutte le questioni che interessano direttamente i comuni, instaurando un dialogo regolare coordinato dal governo centrale su un piano più formale, per fare in modo che diventi una prassi permanente (articolo 4.6 della Carta);

c. rivedere le politiche di assunzione del personale dei comuni, affinché possano determinare da soli il tipo di strutture amministrative interne di cui desiderano dotarsi, indipendentemente dall'approvazione ministeriale e senza obbligo di chiederla (articolo 6 della Carta);

d. allentare il controllo amministrativo sugli atti dei comuni, limitandolo rigorosamente al controllo di legittimità, e riesaminare il controllo sugli individui, ad esempio l'assunzione di funzionari locali, la revoca del sindaco o degli assessori e lo scioglimento del consiglio comunale (articolo 8.3 della Carta);

e. mettere a disposizione dei comuni risorse proprie sufficienti, per consentire loro di esercitare le loro competenze, in funzione dei loro compiti e delle disparità delle entrate dei comuni (articoli 9.1 e 9.2 della Carta);

f. rivedere i valori unitari dell'imposta fondiaria per prendere in considerazione i valori reali delle proprietà, in modo da ripristinare gli introiti dei comuni (articolo 9.3 della Carta);

g. fornire ai comuni un gettito fiscale prevedibile, stabile e sufficientemente diversificato, per consentire loro di svolgere i loro compiti indipendentemente dal contesto economico (Articolo 9.4 della Carta);

h. rivedere i criteri e la formula per la perequazione finanziaria, prendendo in considerazione le dimensioni dei comuni (Articolo 9.5 della Carta);

i. prendere in esame la possibilità di firmare e ratificare in un prossimo futuro il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE n. 207).

7. Il Congresso invita il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a prendere in considerazione la presente raccomandazione sulla democrazia locale in Lussemburgo e le sue motivazioni, nell'ambito delle sue attività riguardanti questo Stato membro.