

35ª SESSIONE

La consultazione degli enti locali da parte dei livelli superiori di governo

Risoluzione 437(2018)¹

1. Il diritto degli enti locali di essere consultati dai livelli superiori di governo su questioni che li riguardano da vicino è un principio fondamentale della prassi democratica e giuridica europea, sancito dalla Carta europea dell'autonomia locale (articoli 4.6, 5, 9.6 e 10). Quando la consultazione è condotta in tempo utile e in maniera opportuna su tutte le questioni che li riguardano direttamente, contribuisce a rafforzare la democrazia e la buona governance e a elaborare e attuare politiche e legislazioni efficaci.

2. Conformemente alla sua Risoluzione 368 (2014), con la quale ha adottato una Strategia sul diritto degli enti locali di essere consultati e si è impegnato a elaborare delle linee guida per migliorare le procedure di consultazione, definendole più chiaramente e orientandole maggiormente ai risultati, il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa:

a. adotta le linee guida sul diritto degli enti locali di essere consultati dai livelli superiori di governo riportate all'Allegato della presente risoluzione;

b. si impegna a utilizzare tali linee guida come documento di riferimento nell'ambito delle sue attività di monitoraggio;

c. invita gli enti locali e le associazioni nazionali e regionali di enti locali e regionali a utilizzare le presenti linee guida in quanto strumento di lavoro e fonte di ispirazione nel loro dialogo con le rispettive autorità regionali e nazionali per il miglioramento dei meccanismi di consultazione.

¹ Discussa e adottata dal Congresso l'8 novembre 2018, 3° seduta (si veda il documento [CG35\(2018\)20](#), motivazioni), relatore: Anders KNAPE, Svezia (L, PPE/CD).

ALLEGATO

LINEE GUIDA SUL DIRITTO DEGLI ENTI LOCALI DI ESSERE CONSULTATI DAI LIVELLI SUPERIORI DI GOVERNO

1 Introduzione

1. Il diritto degli enti locali di essere consultati dai livelli superiori di governo, sancito dalla Carta europea dell'autonomia locale (Articoli 4.6, 5, 9.6 e 10), contribuisce a rafforzare la buona governance e l'elaborazione e l'attuazione di politiche e legislazioni efficaci.
2. La consultazione deve essere parte integrante dei processi decisionali e amministrativi, in modo che i desideri degli enti locali possano essere conosciuti in tempo utile ed essere debitamente presi in considerazione nelle decisioni delle autorità nazionali e regionali.
3. Gli enti locali devono avere la possibilità di svolgere un ruolo attivo nell'elaborazione delle decisioni e delle politiche su tutte le questioni che li riguardano direttamente. Il loro contributo deve essere strutturato secondo modalità e tempi che consentano loro di avere una reale opportunità di esprimere opinioni e proposte articolate, per potere esercitare un'influenza.
4. Per evitare che i processi di consultazione rimangano semplici meccanismi di diffusione e scambio di informazioni, le presenti linee guida mirano a consentire agli enti locali e alle loro associazioni di rafforzare e facilitare una consultazione efficace e di sviluppare un sistema di vera negoziazione politica.

2 Obiettivo e principi della consultazione

2.1 Obiettivo

5. È nell'interesse di entrambe le parti creare condizioni e meccanismi che favoriscano una vera consultazione degli enti locali da parte dei livelli superiori di governo, contribuendo a migliorare la reciproca comprensione delle sfide e delle realtà da affrontare, la ripartizione delle responsabilità e gli obiettivi e le priorità di entrambe le parti. Tale dialogo può fornire uno spazio di discussione generale, in particolare in tema di problematiche finanziarie, e può creare le condizioni per una visione condivisa dei problemi e delle opportunità riguardanti l'autonomia locale e gli interventi delle amministrazioni comunali. Può facilitare la comprensione da parte dei livelli superiori di governo delle condizioni in cui le amministrazioni locali devono garantire l'erogazione dei servizi pubblici di loro competenza. Gli enti locali possono a loro volta acquisire una migliore comprensione della responsabilità politica generale dei parlamenti e dei governi per l'insieme del settore pubblico. I meccanismi di una vera consultazione favoriscono quindi l'elaborazione e l'attuazione di legislazioni e di politiche pubbliche più efficaci.
6. Le presenti linee guida sulla consultazione degli enti locali da parte dei livelli superiori di governo mirano a fornire alle associazioni nazionali di enti locali e alle delegazioni nazionali orientamenti riguardanti:
 - Il concetto di consultazione;
 - Il quadro giuridico e istituzionale;
 - Il processo e la procedura (formato, tempi, informazione, pubblicità).
7. Il loro obiettivo è fornire spunti agli enti locali e alle loro associazioni su come migliorare i processi di consultazione, definendoli in maniera più precisa e orientandoli maggiormente ai risultati. L'obiettivo generale delle presenti linee guida è contribuire a rafforzare una cultura della comunicazione, della consultazione e del dialogo tra i diversi livelli di governo negli Stati membri del Consiglio d'Europa, nell'interesse della democrazia e dell'efficacia del processo decisionale a livello governativo.

2.2 Principi

8. La consultazione degli enti locali da parte dei livelli superiori di governo deve essere guidata dai principi di:

- mutuo rispetto tra tutti gli attori coinvolti;
- apertura e trasparenza;
- reattività, ossia la capacità di tutti gli attori coinvolti di fornire adeguati riscontri.

3 Linee guida su come condurre le consultazioni

9. Una consultazione efficace degli enti locali da parte di altri livelli di governo poggia su due pilastri: un quadro normativo nazionale ben definito e un quadro istituzionale appropriato. Il diritto degli enti locali di essere consultati dovrebbe essere inserito nella legislazione nazionale. È ugualmente importante che ogni Stato membro istituisca un quadro istituzionale appropriato per l'organizzazione della consultazione degli enti locali. Da parte loro, questi ultimi hanno bisogno di istituzioni in grado di rappresentare e tutelare i loro interessi, quali le associazioni nazionali di enti locali, che possano stanziare risorse appropriate e dedicare tempo sufficiente per garantire una reale rappresentanza degli enti locali nelle procedure di consultazione.

10. Un altro elemento essenziale per la riuscita di una consultazione è l'esistenza di una prassi amministrativa appropriata e di una cultura decisionale a livello delle autorità nazionali e regionali, il che richiede non soltanto un quadro giuridico chiaramente definito a livello nazionale e, ove applicabile, a livello regionale, nonché l'esistenza di norme e regolamenti in forma scritta, ma anche la possibilità di organizzare riunioni formali e di costituire commissioni/comitati permanenti e ad hoc e gruppi di lavoro per lo scambio di opinioni e di conoscenze su questioni specifiche di carattere operativo (in particolare nei settori della finanza locale e della gestione del patrimonio degli enti locali), che richiedono l'adozione di misure da parte delle autorità nazionali e regionali.

3.1 Quadro giuridico

11. La consultazione degli enti locali da parte dei livelli superiori di governo richiede un quadro giuridico nazionale chiaramente definito. La Carta europea dell'autonomia locale stabilisce, nei suoi principi fondamentali, che le collettività locali devono essere consultate, in tempo utile e in maniera opportuna, nel corso dei processi di programmazione e di decisione per tutte le questioni che le riguardano direttamente (articolo 4.6); che devono essere opportunamente consultate per quanto riguarda le modalità dell'assegnazione a loro favore delle risorse nuovamente distribuite (articolo 9.6); e che per ogni modifica dei limiti locali territoriali le collettività locali interessate debbano essere preliminarmente consultate (Articolo 5).

12. Tutti gli Stati firmatari della Carta dovrebbero riconoscere nella loro legislazione nazionale, e di preferenza nella Costituzione, tali principi fondamentali e i diritti degli enti locali di essere consultati. Devono essere adottate delle misure per accertarsi che il diritto di essere consultati sia garantito nel diritto e nella prassi nazionale. Inoltre, riconoscendo che certi paesi hanno sviluppato con successo delle tradizioni di consultazione che non sono sancite dalla legislazione, si raccomanda che la pertinente legislazione preveda ugualmente norme chiare e dettagliate sul processo di consultazione, al fine di renderlo formale, prevedibile e orientato ai risultati. Il quadro giuridico pertinente potrebbe pertanto descrivere chiaramente a) gli obiettivi delle consultazioni; b) le parti coinvolte e i loro diritti e obblighi; c) i tempi, le forme e le procedure delle consultazioni e d) i risultati attesi.

13. La legislazione dovrebbe inoltre garantire che siano conservati i resoconti scritti delle consultazioni e che le collettività locali abbiano il diritto di ricevere informazioni chiare e dettagliate in forma scritta circa le proposte di indirizzi politici e di decisioni normative. La legislazione interna dovrebbe ugualmente riconoscere il ruolo svolto dalle associazioni nazionali di enti locali nel processo di consultazione delle collettività locali da parte dei livelli superiori di governo. La legislazione dovrebbe altresì garantire il diritto di ricorso giurisdizionale o di petizione degli enti locali, qualora ritengano che le consultazioni necessarie non siano state condotte correttamente o non si siano svolte affatto.

14. La legislazione nazionale e, ove applicabile, la legislazione regionale dovrebbe riconoscere il ruolo delle associazioni nazionali di enti locali di essere coinvolte nelle consultazioni e di rappresentare gli interessi dei loro membri.

3.2 Quadro istituzionale

15. La consultazione delle collettività locali è un processo che richiede un quadro istituzionale formale e appropriato. Rientra nelle competenze dell'istituzione pubblica nazionale titolare del potere di iniziativa legislativa per le questioni che hanno un impatto diretto sulle autonomie locali.

16. Di conseguenza, il potere esecutivo nazionale è un attore chiave nella consultazione degli enti locali sulle politiche pubbliche e sulle decisioni che hanno un impatto diretto sulla vita locale. In generale, si tratta di un ministero competente in materia di autonomie locali e di amministrazione territoriale: spetta a tale ministero la responsabilità di adottare misure per organizzare delle consultazioni con gli enti locali. Se non esiste un ministero per gli affari territoriali, il ministero delle finanze dovrebbe essere responsabile dell'organizzazione delle consultazioni degli enti locali riguardanti le risorse da assegnare ai bilanci locali. Delle consultazioni possono ugualmente essere condotte a livelli superiori, ad esempio a livello del Capo dello Stato e/o del Primo ministro. Pur essendo opportune e auspicabili, per ottenere risultati concreti sono nondimeno ugualmente necessarie delle riunioni di consultazione con i ministeri competenti. Dei regolamenti emanati dai ministeri competenti dovrebbero precisare chiaramente le forme e le procedure della consultazione degli enti locali.

17. Un altro attore chiave delle consultazioni è l'organo legislativo nazionale (o, ove applicabile, regionale) abilitato ad adottare un quadro normativo nazionale in materia di autonomie locali. Quando gli organi legislativi nazionali dispongono di unità strutturali (le commissioni) per trattare le questioni settoriali specifiche (nella maggior parte dei paesi, una commissione specifica è incaricata delle questioni riguardanti le autonomie locali e le politiche regionali a livello del Parlamento), le iniziative legislative sono generalmente esaminate a livello delle commissioni, prima di essere sottoposte al Parlamento, in vista della loro adozione. Il livello della commissione parlamentare è quindi il più appropriato per organizzare delle consultazioni sulle iniziative legislative riguardanti direttamente gli enti locali. Il regolamento interno della commissione parlamentare dovrebbe quindi includere delle disposizioni specifiche relative alla consultazione degli enti locali, precisando i temi di consultazione, le procedure, i tempi e i partecipanti al processo.

18. I regolamenti interni delle commissioni parlamentari dovrebbero non soltanto prevedere la partecipazione delle collettività locali e delle loro associazioni alle sedute delle commissioni, ma dare loro ugualmente la possibilità di avere pienamente accesso all'insieme della documentazione pertinente e di sottoporre dei pareri scritti sui disegni di legge. Dovrebbero inoltre prevedere la possibilità di associare degli esperti designati dalle associazioni di enti locali all'elaborazione delle proposte di legge di bilancio che incidono sulla situazione economico-finanziaria degli enti locali.

19. Negli Stati federali e regionali, le autorità regionali e federali svolgono ugualmente un ruolo essenziale nel processo di consultazione e dovrebbero fare conoscere le loro politiche e le loro decisioni alle collettività locali subordinate alla loro potestà regolamentare. Nel caso di regioni con potere legislativo, il processo di consultazione dovrebbe essere organizzato dagli organi legislativi ed esecutivi della regione. Se non esiste un ministero a livello regionale, le consultazioni dovrebbero essere organizzate con il presidente dell'Assemblea legislativa regionale e con i servizi esecutivi competenti dell'amministrazione regionale.

Ruolo delle associazioni nazionali di enti locali

20. La legislazione nazionale dovrebbe riconoscere il diritto delle associazioni nazionali di essere coinvolte nelle consultazioni e di rappresentare gli interessi dei loro membri. Le collettività locali e le loro associazioni sono i protagonisti e i beneficiari del processo di consultazione. Le collettività locali devono esprimersi dinanzi alle autorità nazionali e regionali, per quanto possibile con una voce sola. L'esistenza di associazioni nazionali forti è pertanto una condizione essenziale per garantire il successo della consultazione degli enti locali da parte di altri livelli di governo. Oltre a disporre di un quadro giuridico nazionale, le associazioni sono incoraggiate a elaborare un memorandum d'intesa con i Parlamenti nazionali e i ministeri competenti, che possa orientare la definizione delle forme e

delle norme dettagliate dei processi di consultazione e le modalità operative per realizzare nella pratica il diritto di essere consultate, quale garantito dalla Carta.

21. Nei paesi in cui gli enti locali sono rappresentati da più associazioni, le autorità nazionali devono facilitare l'istituzione di un sistema di consultazione degli enti locali a livello nazionale e garantire che tutte le associazioni siano rappresentate nel processo di consultazione. Tutti i livelli di governo dovrebbero essere rappresentati all'interno di tale sistema. Le associazioni nazionali dovrebbero cooperare nel modo più stretto possibile, per definire posizioni comuni sulle questioni che le riguardano.

22. L'associazione nazionale degli enti locali rappresenta di norma le collettività locali nel processo di consultazione, il che non esclude la consultazione di singoli enti locali. Quando la consultazione è condotta unicamente tramite le associazioni di enti locali, esse hanno l'obbligo di diffondere i documenti e le informazioni presso i loro membri e di raccogliere i loro pareri. Nei paesi in cui non esiste nessuna associazione di enti locali, spetta ai ministeri con potere di iniziativa legislativa il compito di trasmettere le proposte di decisioni e di politiche alle autorità locali e di chiedere il loro parere.

3.3 Modalità e procedure

23. Le collettività locali devono essere consultate, per quanto possibile in tempo utile e in maniera appropriata, nel corso dei processi di programmazione e di decisione relativi a tutte le questioni che le riguardano direttamente.

3.3.1. Partecipanti al processo

24. Le associazioni di poteri locali devono rappresentarli nel processo di consultazione. Devono accertarsi di essere regolarmente invitate a esaminare le proposte legislative e di politiche pubbliche pertinenti, cooperare con altre associazioni e scambiare regolarmente delle informazioni sulle buone pratiche.

25. Le collettività locali possono essere consultate singolarmente. Tuttavia, se il tema della consultazione riguarda più di un ente locale, occorre garantire un coordinamento tra i rappresentanti delle diverse collettività locali.

3.3.2. Oggetto della consultazione

26. Le collettività locali devono essere consultate su tutte le questioni che le riguardano direttamente. Sono direttamente interessate quando l'attuazione di una politica governativa o un atto giuridico incide direttamente sulla loro natura giuridica, le loro competenze, la loro situazione economica e/o finanziaria.

27. In particolare, le consultazioni dovrebbero essere obbligatorie ogni qualvolta si discuta una decisione riguardante una modifica dei limiti locali territoriali (Articolo 5 della Carta), oppure le modalità dell'assegnazione alle collettività locali delle risorse nuovamente distribuite (Articolo 9.6). Ogni qualvolta sono trasferite alle collettività locali ulteriori competenze, è necessario effettuare un'analisi dell'impatto economico (Articolo 9.2).

3.3.3. Tappe del coinvolgimento delle collettività locali

28. Le collettività locali (e le loro associazioni) dovrebbero svolgere un ruolo attivo nella preparazione delle decisioni e avere una reale opportunità di esprimere i loro punti di vista e le loro proposte.

29. Le autorità nazionali e regionali dovrebbero inoltre accertarsi che la forma e i tempi delle consultazioni siano tali da permettere agli enti locali e alle loro associazioni di informare e consultare adeguatamente i propri membri, tranne circostanze eccezionali, di preparare e sottoporre proposte costruttive e di esprimere i loro interessi e le loro opinioni in tempo utile, affinché possano essere prese in considerazione nell'elaborazione delle politiche e delle legislazioni. La Carta non precisa alcun quadro temporale, poiché è una questione che dipende dalle condizioni e dal contesto di ciascuno Stato membro. La complessità dell'argomento deve tuttavia essere sempre presa in

considerazione, per consentire alle parti interessate di disporre del tempo necessario per formulare una risposta pertinente.

30. Le consultazioni dovrebbero essere organizzate nella fase preparatoria dell'elaborazione delle decisioni o delle politiche e non dopo la loro adozione da parte dell'organo decisionale pertinente, in modo da potere tenere conto dell'esperienza e delle competenze degli enti locali.

3.3.4. *Forme di consultazione*

31. Le autorità statali, in cooperazione con le associazioni di enti locali, dovrebbero definire i dettagli e la forma che deve assumere la consultazione, per garantire che il processo rispetti i principi della Carta, ossia che le consultazioni siano organizzate in modo adeguato. Le due parti devono convenire in anticipo su ogni misura di trasparenza e di comunicazione ai media riguardo al processo di consultazione, e individuare la/le persona/e incaricata/e di presentare una relazione delle sessioni. Le riunioni devono avere degli ordini del giorno specifici e strutturati e un elenco dei partecipanti preliminarmente definito, e la documentazione della riunione deve essere distribuita a tutti i partecipanti.

32. La Carta europea dell'autonomia locale non definisce, né prescrive alcuna forma di consultazione e non precisa lo svolgimento del processo di consultazione. Visto che non esiste una soluzione unica, applicabile sistematicamente, si possono utilizzare varie forme, a seconda dei temi discussi e in conformità alle leggi, alle norme e alle tradizioni specifiche del paese in questione.

33. Le consultazioni possono essere condotte in forma scritta. In tal caso, si devono conservare e rendere disponibili a tutte le parti interessate i resoconti scritti delle consultazioni.

34. Riunioni formali: le consultazioni possono prevedere l'organizzazione di riunioni formali, o l'istituzione di commissioni ad hoc e di gruppi di lavoro per scambiare opinioni e conoscenze su questioni particolari (soprattutto nel settore della finanza locale e della gestione del patrimonio locale) di carattere operativo, che richiedano l'adozione rapida di misure da parte delle autorità nazionali e regionali.

35. Piattaforme consultive comuni: è possibile istituire una piattaforma comprendente le autorità nazionali e le associazioni di enti locali. Tali organismi sono composti da un numero uguale di rappresentanti del governo e delle associazioni.

36. Tavole rotonde: negli Stati federali, queste tavole rotonde possono comprendere rappresentanti di tre livelli di governo (federale, regionale e locale). Tavole rotonde di questo tipo, a più livelli, tendono a essere organizzate su questioni che incidono sulle pubbliche amministrazioni di ogni livello. Sono tipicamente organizzate per esaminare i progetti di bilancio federale e per discutere i contributi erariali assegnati agli enti regionali e locali. Consentono alle associazioni di enti locali di incanalare già a uno stadio precoce le loro esperienze e competenze nel processo legislativo. Dovrebbero svolgersi regolarmente e avere un ordine del giorno predefinito.

37. Comitati consultivi speciali: può accadere che i governi nazionali e regionali desiderino coinvolgere dei comitati consultivi speciali nell'elaborazione delle loro proposte di decisione. È importante che gli esperti partecipanti a tali consultazioni abbiano un mandato preciso conferito dalla/e associazione/i nazionale/i.

38. Partecipazione alle commissioni parlamentari: questo processo dovrebbe essere disciplinato da un memorandum d'intesa siglato dalle associazioni di enti locali e dagli organi parlamentari pertinenti, per definire gli obblighi dei partecipanti e il loro contributo al processo legislativo.

3.3.5. *Informazione e pubblicità*

39. Le autorità nazionali e regionali devono fornire informazioni chiare e precise, in forma scritta, riguardo alle politiche pubbliche proposte, con largo anticipo rispetto alla data prevista per lo svolgimento della consultazione, per consentire alle parti consultate di essere adeguatamente informate dei motivi e degli obiettivi di ogni decisione o misura politica prevista. Durante il processo di consultazione, dovrebbero inoltre essere fornite informazioni adeguate in tempo utile, per facilitare il contributo sostanziale degli enti locali.

40. Il contributo delle varie parti consultate e i risultati della consultazione dovrebbero essere resi pubblici.

41. Le autorità pubbliche dovrebbero fornire informazioni facilmente accessibili sui risultati delle consultazioni. Tali risultati dovrebbero essere pubblicati e diffusi conformemente alle norme nazionali. Una spiegazione particolareggiata dei motivi per cui certe proposte non sono state accettate dovrebbe ugualmente essere resa disponibile in forma scritta e pubblicata.

42. Le associazioni nazionali di enti locali devono pubblicare regolarmente, all'attenzione del vasto pubblico, delle informazioni sulle consultazioni con le autorità nazionali e regionali e provvedere a diffondere i risultati delle consultazioni presso i loro membri. Quando l'associazione nazionale sostiene una decisione finale adottata nel corso della consultazione, dovrebbe diramare un comunicato ufficiale relativo al suo sostegno. Se non è d'accordo con la decisione, può pubblicare una dichiarazione appropriata, per fornire spiegazioni circa i motivi della sua opposizione.

43. Tutte le parti coinvolte nelle consultazioni dovrebbero avvalersi al massimo delle accresciute opportunità di consultazione offerte dai nuovi media.