

CARTA EUROPEA DELL'AUTONOMIA LOCALE



Congresso dei poteri locali e regionali
del Consiglio d'Europa

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Carta europea dell'autonomia locale

English edition:
European Charter of Local Self-Government
ISBN 978-92-871-6943-3

Reproduction of the texts in this publication is authorised provided that the full title of the source, namely the Council of Europe, is cited. If they are intended to be used for commercial purposes or translated into one of the non-official languages of the Council of Europe, please contact publishing@coe.int.

Cover and layout: SPDP, Council of Europe

Council of Europe Publishing
F-67075 Strasbourg Cedex
<http://book.coe.int>

ISBN 978-92-871-7519-9
© Council of Europe, September 2012
Reprinted March 2017
Printed at the Council of Europe

Sommario

Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa	5
Carta europea dell'autonomia locale.....	9
Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari pubblici delle collettività locali.....	23
Carta europea dell'autonomia locale e rapporto esplicativo.....	33

Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa

Introduzione

Il Congresso dei poteri locali e regionali è un'istituzione unica nel suo genere in Europa, incaricata di valutare la situazione della democrazia locale e regionale nei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa. La sua missione fondamentale consiste nel rafforzare la democrazia locale e regionale e nel monitorarne l'evoluzione.

In tale contesto, vigila sull'applicazione da parte degli Stati membri della Carta europea dell'autonomia locale, primo strumento giuridico vincolante in questo campo, adottata nel 1985. La Carta è diventata un punto di riferimento per la tutela dei diritti degli enti territoriali, quali il diritto all'autonomia, il diritto di eleggere i propri organi di governo locali e di esercitare le proprie competenze, di disporre di strutture amministrative e di risorse finanziarie, o il diritto a un ricorso giurisdizionale in caso di ingerenza di altri livelli di governo.

Gli enti territoriali sollecitano sempre più spesso l'intervento del Congresso per fronteggiare situazioni che considerano una minaccia per il loro funzionamento. Tali situazioni sono di varia natura: può trattarsi di una presunta violazione diretta di una disposizione della Carta, ad esempio la mancata consultazione degli enti territoriali da parte delle autorità centrali per una questione che li riguarda direttamente (Articoli 4.6 e 9.6), o

l'assegnazione di risorse finanziarie non commisurate alle competenze loro attribuite (Articolo 9). Può anche trattarsi di una violazione indiretta dello spirito della Carta. I rappresentanti degli enti locali possono ad esempio chiedere al Congresso di verificare il rispetto degli obblighi di uno Stato membro derivanti dalla sua ratifica della Carta. Il Congresso può quindi esaminare le modalità seguite per la riduzione del numero dei comuni, esprimere un parere su una legge che vieta ai dipendenti di un parlamento di ricoprire una carica elettiva, o commentare un disegno di legge volto a eliminare i consigli dei municipi della capitale, oppure formulare osservazioni sul divieto di utilizzare una lingua minoritaria nell'ambito dell'amministrazione degli affari locali. Come si vede, è molto ampia la gamma delle questioni sulle quali il Congresso è invitato a esprimere il suo parere circa l'applicazione della Carta.

Grazie a tali attività di monitoraggio, il Congresso garantisce quindi la buona applicazione della Carta e contribuisce tal modo a mantenere una sana autonomia di governo locale e regionale sul nostro continente

In che modo il Congresso garantisce il monitoraggio della democrazia locale e regionale?

Il Congresso:

- effettua regolarmente missioni di monitoraggio nei 47 Stati membri;
- esamina certi aspetti specifici della Carta;
- procede all'osservazione delle elezioni locali e regionali.

A conclusione delle sue missioni di monitoraggio, il Congresso elabora dei rapporti, adottati nell'ambito della sua Commissione di Monitoraggio, incaricata ugualmente di approvare delle raccomandazioni che sono rivolte agli Stati membri, previa adozione da parte del Congresso.

Dal 1995, il Congresso ha adottato circa 103 rapporti di monitoraggio, a seguito dei quali numerose riforme legislative sono state intraprese negli Stati membri del Consiglio d'Europa; questi ultimi possono ugualmente decidere di ratificare certe disposizioni della Carta per le quali avevano formulato delle riserve al momento della sottoscrizione del trattato. Gli Stati possono inoltre compiere i passi necessari per firmare e/o ratificare il Protocollo addizionale alla Carta relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali.

Procedure rafforzate per migliorare il monitoraggio

Nel 2010, nell'ambito della sua riforma, il Congresso ha adottato il regolamento che stabilisce le norme per le procedure di monitoraggio dell'attuazione della Carta, (Risoluzione 307 (2010)), poi riveduto nel 2013 (Risoluzione 307 (2010) REV2).

Per migliorare la qualità del suo sistema di monitoraggio, il Congresso ha deciso di:

- procedere a un monitoraggio più regolare e sistematico dei paesi che hanno firmato e ratificato la Carta (approssimativamente ogni cinque anni) e introdurre un metodo rigoroso, costante e coerente per la designazione dei relatori, al fine di garantire una

totale imparzialità della delegazione incaricata del monitoraggio;

- completare tale processo con una procedura post-monitoraggio, basata sul dialogo politico con le autorità nazionali, al fine di predisporre congiuntamente con il paese interessato le soluzioni meglio adattate per risolvere i problemi riscontrati dalla delegazione e procedere all'attuazione tempestiva ed efficace delle raccomandazioni formulate dal Congresso nell'ambito di una "road map" presentata al governo nazionale.

Il Congresso contribuisce in tal modo, a livello locale e regionale, alla realizzazione degli obiettivi fondamentali del Consiglio d'Europa, ossia al rafforzamento della democrazia alla luce della Carta europea dell'autonomia locale e del suo Protocollo addizionale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali.

**Carta europea
dell'autonomia locale**

Strasburgo, 15.X.1985

Preambolo

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari della presente Carta,

Considerando che obiettivo del Consiglio d'Europa è realizzare un'unione più stretta tra i suoi membri, al fine di salvaguardare e promuovere gli ideali ed i principi che sono loro patrimonio comune;

Considerando che la stipulazione di accordi nel settore amministrativo è uno degli strumenti atti a realizzare detto fine;

Considerando che gli enti locali costituiscono uno dei principali fondamenti di ogni regime democratico;

Considerando che il diritto dei cittadini a partecipare alla gestione degli affari pubblici fa parte dei principi democratici comuni a tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa;

Convinti che è a livello locale che il predetto diritto può essere esercitato il più direttamente possibile;

Convinti che l'esistenza di enti locali investiti di responsabilità effettive consente un'amministrazione efficace e vicina al cittadino;

Consapevoli del fatto che la difesa ed il rafforzamento dell'autonomia locale nei vari Paesi europei rappresenta un importante contributo all'edificazione di un'Europa fondata sui principi della democrazia e del decentramento dei poteri;

Affermando che ciò presuppone l'esistenza di enti locali dotati di organi decisionali democraticamente costituiti, che beneficiano di una vasta autonomia per quanto riguarda le loro competenze, le modalità d'esercizio delle stesse, ed i mezzi necessari all'espletamento dei loro compiti istituzionali, Hanno convenuto quanto segue:

Articolo 1

Le Parti s'impegnano a considerarsi vincolate dagli articoli seguenti, nella maniera e nella misura prescritta dall'articolo 12 della presente Carta.

Parte I

Articolo 2 – Fondamento costituzionale e giuridico dell'autonomia locale

Il principio dell'autonomia locale deve essere riconosciuto dalla legislazione interna, e per quanto possibile, dalla Costituzione.

Articolo 3 – Concetto di autonomia locale

1. Per autonomia locale s'intende il diritto e la capacità effettiva, per gli enti locali, di regolamentare ed amministrare nei limiti stabiliti dalla legge, sotto la propria responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici.
2. Tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti. Detta disposizione non pregiudica il

ricorso alle assemblee di cittadini, al referendum, o ad ogni altra forma di partecipazione diretta dei cittadini, qualora questa sia consentita dalla legge.

Articolo 4 – Ambito dell'autonomia locale

1. Le competenze di base degli enti locali sono stabilite dalla Costituzione o dalla legge. La presente disposizione non vieta, tuttavia, l'attribuzione agli enti locali di competenze specifiche, in conformità alla legge.

2. Gli enti locali hanno, nei limiti stabiliti dalla legge, ampia facoltà di prendere iniziative per qualsiasi questione che non esuli dalla loro competenza o sia assegnata ad un'altra autorità.

3. Le responsabilità pubbliche devono essere esercitate di norma e preferibilmente, dalle autorità più vicine ai cittadini. L'assegnazione di una responsabilità ad un'altra autorità deve tener conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia.

4. Le competenze attribuite agli enti locali devono di regola essere complete ed integrali. Possono essere messe in discussione o limitate da un'altra autorità, centrale o regionale, solamente nei limiti stabiliti dalla legge.

5. In caso di delega delle funzioni da parte di un'autorità centrale o regionale, gli enti locali devono godere, per quanto possibile, della facoltà di adattarne l'esercizio alle condizioni locali.

6. Gli enti locali dovranno essere consultati, per quanto possibile, in tempo utile ed in maniera opportuna, nel corso

dei processi di programmazione e di decisione per tutte le questioni che li riguardano direttamente.

Articolo 5 – Tutela dei confini territoriali degli enti locali

Per ogni modifica dei confini territoriali locali, gli enti locali interessati dovranno essere preliminarmente consultati, eventualmente mediante referendum, qualora ciò sia consentito dalla legge.

Articolo 6 – Adeguatezza delle strutture e delle risorse amministrative per lo svolgimento dei compiti degli enti locali

1. Senza pregiudizio di norme più generali previste dalla legge, gli enti locali devono essi stessi poter definire le strutture amministrative interne di cui intendono dotarsi, per adeguarle alle loro esigenze specifiche e consentire l'efficacia dell'amministrazione.
2. Lo statuto del personale degli enti locali deve consentire un reclutamento di qualità, che si basi sui principi del merito e della competenza; a tal fine, deve garantire adeguate condizioni di formazione, di remunerazione e di prospettive di carriera.

Articolo 7 – Condizioni dell'esercizio delle responsabilità a livello locale

1. Lo statuto dei rappresentanti eletti a livello locale deve assicurare il libero esercizio del loro mandato.

2. Esso deve consentire un'adeguata compensazione economica delle spese derivanti dall'esercizio del loro mandato, nonché, se del caso, una compensazione economica per i profitti persi, od una remunerazione per il lavoro svolto, nonché un'adeguata copertura sociale.
3. Le funzioni ed attività incompatibili con il mandato di rappresentante eletto a livello locale possono essere stabilite solamente dalla legge o da principi giuridici fondamentali.

Articolo 8 – Controllo amministrativo sugli atti degli enti locali

1. Ogni controllo amministrativo sugli atti degli enti locali potrà essere effettuato solamente nelle forme e nei casi previsti dalla Costituzione o dalla legge.
2. Ogni controllo amministrativo sugli atti degli enti locali deve, di norma, avere come unico fine quello di assicurare il rispetto della legalità e dei principi costituzionali. Il controllo amministrativo può, tuttavia, comprendere un controllo di merito, esercitato da autorità gerarchicamente superiori, per quanto riguarda lo svolgimento di compiti, la cui esecuzione è delegata agli enti locali.
3. Il controllo amministrativo sugli atti degli enti locali deve essere esercitato nel rispetto di un equilibrio tra l'ampiezza dell'intervento dell'autorità di controllo e l'importanza degli interessi che essa intende salvaguardare.

Articolo 9 – Risorse finanziarie degli enti locali

1. Gli enti locali hanno diritto, nell'ambito della politica economica nazionale, a risorse proprie sufficienti, di cui possano disporre liberamente nell'esercizio delle loro funzioni.

2. Le risorse finanziarie degli enti locali devono essere proporzionate alle competenze loro attribuite dalla Costituzione o dalla legge.
3. Almeno una parte delle risorse finanziarie degli enti locali deve provenire da tasse e imposte locali di cui essi hanno facoltà di stabilire l'aliquota nei limiti stabiliti dalla legge.
4. Le leve finanziarie che sostengono le risorse di cui dispongono gli enti locali devono essere di natura sufficientemente diversificata ed evolutiva per consentire loro di adeguarle, per quanto possibile, all'andamento reale dei costi di esercizio delle loro funzioni.
5. La tutela degli enti locali finanziariamente più deboli richiede l'istituzione di procedure di perequazione finanziaria o di misure equivalenti, destinate a correggere gli effetti di una ripartizione ineguale di potenziali fonti di finanziamento, nonché degli oneri loro incombenti. Dette procedure o misure non devono diminuire la libertà di scelta degli enti locali nei propri settori di competenza.
6. Gli enti locali dovranno essere opportunamente consultati per quanto riguarda le modalità di assegnazione delle risorse ridistribuite.
7. Per quanto possibile, le sovvenzioni concesse agli enti locali non dovranno essere destinate al finanziamento di progetti specifici. La concessione di sovvenzioni non deve pregiudicare la libertà fondamentale di scelta politica degli enti locali, nel proprio settore di competenza.
8. Per finanziare le loro spese di investimento, gli enti locali devono poter avere accesso, in conformità alla legge, al mercato nazionale dei capitali.

Articolo 10 – Diritto di associazione degli enti locali

1. Gli enti locali hanno diritto, nell'esercizio delle loro competenze, a collaborare e, nei limiti stabiliti della legge, ad associarsi ad altri enti locali per la realizzazione di attività di interesse comune.
2. Il diritto degli enti locali di aderire ad un'associazione per la tutela e la promozione di interessi comuni e quello di aderire ad un'associazione internazionale di enti locali devono essere riconosciuti in ogni Stato.
3. Gli enti locali possono, alle condizioni eventualmente stabilite dalla legge, cooperare con gli enti di altri Stati.

Articolo 11 – Tutela giurisdizionale dell'autonomia locale

Gli enti locali devono disporre di un diritto di ricorso giurisdizionale, per garantire il libero esercizio delle loro competenze ed il rispetto dei principi di autonomia locale, previsti dalla Costituzione o dalla legislazione interna.

Parte II – Disposizioni varie

Articolo 12 – Impegni

1. Ciascuna Parte s'impegna a considerarsi vincolata da venti almeno dei paragrafi della Parte I della Carta, di cui almeno dieci prescelti tra i paragrafi seguenti:
 - Articolo 2,
 - Articolo 3, paragrafi 1 e 2,
 - Articolo 4, paragrafi 1, 2 e 4,
 - Articolo 5,

- Articolo 7, paragrafo 1,
- Articolo 8, paragrafo 2,
- Articolo 9, paragrafi 1, 2 e 3,
- Articolo 10, paragrafo 1,
- Articolo 11.

2. Ciascun Stato contraente, al momento del deposito del proprio strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, notificherà al Segretario Generale del Consiglio d'Europa i paragrafi prescelti in conformità alla norma del paragrafo 1 del presente articolo.

3. Ciascuna Parte può, in qualsiasi ulteriore momento, notificare al Segretario Generale che essa si considera vincolata da ogni altro paragrafo della presente Carta, che non aveva ancora accettato in conformità alle disposizioni del paragrafo 1 del presente articolo. Detti successivi impegni verranno considerati come parte integrante della ratifica, dell'accettazione o dell'approvazione della Parte che effettua la notifica, e produrranno i medesimi effetti dal primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dopo la data di ricevimento della notifica da parte del Segretario Generale.

Articolo 13 – Enti cui si applica la Carta

I principi di autonomia locale contenuti nella presente Carta si applicano a tutte le categorie di enti locali esistenti sul territorio della Parte. Ciascuna Parte può tuttavia, al momento del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, designare le categorie di enti locali e regionali ai quali intende limitare il settore di applicazione o che intende escludere dall'ambito di applicazione della presente Carta. Essa

può anche includere altre categorie di enti locali o regionali nell'ambito di applicazione della Carta, mediante ulteriore notifica al Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

Articolo 14 – Diffusione di informazioni

Ciascuna Parte trasmette al Segretario Generale del Consiglio d'Europa ogni opportuna informazione relativa alle disposizioni legislative ed altre misure adottate allo scopo di adeguarsi ai termini della presente Carta.

Parte III

Articolo 15 – Firma, ratifica, entrata in vigore

1. La presente Carta è aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Sarà sottoposta a ratifica, accettazione e approvazione. Gli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.
2. La presente Carta entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dopo la data alla quale quattro Stati membri del Consiglio d'Europa abbiano espresso il loro consenso ad essere vincolati dalla Carta, in conformità alle norme del paragrafo precedente.
3. Per ogni Stato membro che esprimerà successivamente il suo consenso ad essere vincolato dalla Carta, questa entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dopo la data del deposito dello strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione.

Articolo 16 – Clausola territoriale

1. Ciascuno Stato può, al momento della firma, o al momento del deposito del proprio strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione indicare il o i territori cui si applicherà la presente Carta.

2. Ciascuno Stato potrà, in qualsiasi altro momento successivo, mediante dichiarazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, estendere l'applicazione della presente Carta ad ogni altro territorio designato nella dichiarazione. La Carta entrerà in vigore nei confronti di detto territorio il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dopo la data di ricevimento della dichiarazione da parte del Segretario Generale.

3. Ogni dichiarazione resa, in virtù dei due paragrafi precedenti, potrà essere ritirata, per quanto riguarda i territori indicati in detta dichiarazione, mediante notifica inviata al Segretario Generale. Il ritiro avrà effetto dal primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di sei mesi dopo la data di ricevimento della notifica da parte del Segretario Generale.

Articolo 17 – Denuncia

1. Nessuna Parte può denunciare il presente Statuto prima dello scadere di un periodo di cinque anni successivo alla data di entrata in vigore della Carta nei suoi confronti. Un preavviso di sei mesi sarà notificato al Segretario Generale del Consiglio d'Europa. Detta denuncia non pregiudica la validità della Carta nei confronti

delle altre Parti, fermo restando che il numero di queste non sia mai inferiore a quattro.

2. Ciascuna Parte può, in conformità alle norme enunciate nel paragrafo precedente, denunciare ogni paragrafo della Parte I della Carta da essa accettato, con riserva che il numero e la categoria dei paragrafi cui questa Parte è vincolata rimangano conformi alle disposizioni dell'articolo 12, paragrafo 1. Ciascuna Parte che, a seguito della denuncia di un paragrafo, non si adegui più alle disposizioni dell'articolo 12, paragrafo 1, sarà considerata come avesse denunciato la Carta stessa.

Articolo 18 – Notifiche

Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa notificherà agli Stati membri del Consiglio:

ogni firma;

- a. il deposito di ogni strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione;
- b. ogni data di entrata in vigore della presente Carta, in conformità al suo articolo 15;
- c. ogni notifica ricevuta in applicazione delle disposizioni dell'articolo 12, paragrafi 2 e 3;
- d. ogni notifica ricevuta in applicazione delle disposizioni dell'articolo 13.
- e. ogni altro atto, notifica o comunicazione relativa alla presente Carta.
- f. In fede di che, i sottoscritti, debitamente autorizzati a tale scopo, hanno firmato la presente Carta.

Fatto a Strasburgo il 15 ottobre 1985 in francese ed in inglese, i due testi facenti ugualmente fede, in un unico esemplare, che sarà depositato negli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa ne invierà copia autenticata conforme a ciascuno degli Stati membri del Consiglio d'Europa.

**Protocollo addizionale
alla Carta europea dell'autonomia locale
sul diritto di partecipare agli affari pubblici
delle collettività locali**

Utrecht, 16.XI.2009

Preambolo

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari del Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale (di seguito denominata "la Carta", STE n° 122),

Considerando che lo scopo del Consiglio d'Europa è di realizzare un'unione più stretta tra i suoi membri, per tutelare e promuovere gli ideali e i principi che sono loro comune patrimonio;

Considerando che il diritto di partecipare alla gestione degli affari pubblici costituisce uno dei principi democratici comuni a tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa;

Considerando che l'evoluzione intervenuta negli Stati membri ha mostrato la preminente importanza di questo principio per l'autonomia locale;

Considerando che sarebbe opportuno completare la Carta con disposizioni che garantiscano il diritto di partecipare agli affari pubblici delle collettività locali;

Ricordando la Convenzione del Consiglio d'Europa sull'accesso ai documenti ufficiali, adottata dal Comitato dei Ministri il 27 novembre 2008;

Avendo presenti la Dichiarazione e il Piano d'azione adottati in occasione del 3° Vertice dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa (Varsavia, 16-17 maggio 2005),

Hanno convenuto quanto segue:

Articolo 1 – Diritto di partecipare agli affari pubblici delle collettività locali

1. Gli Stati Parti garantiscono a ogni individuo sotto la loro giurisdizione il diritto di partecipare agli affari pubblici delle collettività locali.

2. Il diritto di partecipare agli affari pubblici locali significa il diritto di cercare di determinare o di influenzare l'esercizio delle competenze e responsabilità delle collettività locali.

3. La legge prevede misure per facilitare l'esercizio di tale diritto. Senza creare alcuna ingiustificata discriminazione nei confronti di nessuna persona o gruppo di persone, la legge può prevedere misure specifiche per le diverse situazioni o categorie di persone. Conformemente agli obblighi costituzionali e/o internazionali della Parte, la legge può, in particolare, prevedere misure specifiche riservate unicamente agli elettori.

4.1. Ogni Parte riconosce per legge ai propri cittadini il diritto di partecipare, in qualità di elettori o di candidati, all'elezione dei componenti del Consiglio comunale o dell'Assemblea municipale dell'ente locale in cui risiedono.

4.2. La legge riconosce inoltre tale diritto ad altre persone, sempreché la Parte abbia così deciso, conformemente alle proprie disposizioni costituzionali o ai propri obblighi giuridici internazionali.

5.1. Qualsiasi formalità, condizione o restrizione all'esercizio del diritto di partecipare agli affari pubblici di una collettività

locale deve essere prevista per legge ed essere compatibile con gli obblighi giuridici internazionali della Parte.

5.2. La legge impone le formalità, condizioni e restrizioni necessarie per garantire che il diritto dei cittadini in materia di partecipazione non comprometta le norme di etica e di integrità e la trasparenza dell'esercizio delle competenze e delle responsabilità della collettività locale.

5.3. Qualsiasi altra formalità, condizione o restrizione deve essere prevista unicamente se è necessaria al buon funzionamento di un sistema politico veramente democratico, al mantenimento della pubblica sicurezza in una società democratica o al rispetto degli obblighi giuridici internazionali che incombono alla Parte.

Articolo 2 – Misure di applicazione del diritto di partecipazione

1. Le Parti adottano tutte le misure necessarie per rendere effettivo il diritto di partecipare agli affari pubblici di una collettività locale.

2. Le suddette misure riguardanti l'esercizio del diritto di partecipazione devono prevedere:

i. la legittimazione delle collettività locali a permettere, promuovere e facilitare l'esercizio del diritto di partecipazione enunciato nel presente Protocollo;

ii. la garanzia dell'esistenza di:

a procedure di partecipazione della popolazione, che possono includere processi di consultazione, referendum locali e petizioni, nonché, quando la

collettività locale ha un'elevata densità di popolazione e/o copre un'area geografica estesa, misure per fare partecipare i cittadini al livello più vicino a loro;

b procedure per consentire l'accesso, in conformità con l'ordinamento costituzionale e gli obblighi giuridici internazionali della Parte, ai documenti ufficiali detenuti dalle collettività locali;

c provvedimenti per soddisfare i bisogni delle persone che devono affrontare ostacoli particolari per esercitare il loro diritto di partecipazione; e

d meccanismi e procedure destinati a garantire il disbrigo e la risposta ai reclami e ai suggerimenti relativi al funzionamento dell'ente locale e dei servizi pubblici locali;

iii l'incoraggiamento dell'uso di tecnologie dell'informazione e della comunicazione per promuovere e favorire l'esercizio del diritto di partecipazione enunciato nel presente Protocollo.

3. Tali procedure, misure e meccanismi possono essere differenti a seconda delle diverse categorie di enti locali, in funzione delle loro dimensioni e delle loro competenze.

4. Nel corso dei processi di programmazione e di decisione riguardanti le misure da predisporre per rendere effettivo il diritto di partecipare agli affari pubblici di un'ente locale, le collettività dovranno essere consultate per quanto possibile, in tempo utile e in maniera opportuna.

Articolo 3 – Collettività cui si applica il Protocollo

Il presente Protocollo si applica a tutte le categorie di collettività locali esistenti sul territorio della Parte. Ciascuno Stato può tuttavia, al momento del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, designare le categorie di collettività locali o regionali alle quali intende limitare il campo d'applicazione del Protocollo o che intende escludere dal suo campo di applicazione. Può inoltre includere altre categorie di collettività locali o regionali nel campo di applicazione del Protocollo mediante ulteriore notifica al Segretario generale del Consiglio d'Europa.

Articolo 4 – Applicazione territoriale

1. Ciascuno Stato può, al momento della firma o del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, indicare il o i territori cui si applicherà il presente Protocollo.
2. Ciascuna Parte potrà, in qualsiasi altro momento successivo, mediante dichiarazione indirizzata al Segretario generale del Consiglio d'Europa, estendere l'applicazione del presente Protocollo a ogni altro territorio indicato nella dichiarazione. Nei confronti di detto territorio il Protocollo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dopo la data di ricevimento di tale dichiarazione da parte del Segretario generale.
3. Ogni dichiarazione resa in virtù dei due paragrafi precedenti potrà essere ritirata, per quanto riguarda qualsiasi territorio indicato nella suddetta dichiarazione, mediante notifica inviata al Segretario generale del Consiglio d'Europa. Il ritiro avrà effetto a decorrere dal primo giorno del mese

successivo allo scadere di un periodo di sei mesi dopo la data di ricevimento della notifica da parte del Segretario generale.

Articolo 5 – Firma ed entrata in vigore

1. Il presente Protocollo è aperto alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa firmatari della Carta. Sarà sottoposto a ratifica, accettazione o approvazione. Uno Stato membro del Consiglio d'Europa non potrà ratificare, accettare o approvare il presente Protocollo senza avere contestualmente o precedentemente ratificato, accettato o approvato la Carta. Gli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione saranno depositati presso il Segretario generale del Consiglio d'Europa.

2. Il presente Protocollo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dopo la data alla quale otto Stati membri del Consiglio d'Europa avranno espresso il loro consenso ad essere vincolati dal Protocollo, in conformità con le disposizioni del paragrafo 1.

3. Per ogni Stato membro che esprimerà successivamente il proprio consenso ad essere vincolato dal Protocollo, quest'ultimo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dopo la data del deposito dello strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione.

Articolo 6 – Denuncia

1. Ogni Parte potrà, in qualsiasi momento, denunciare il presente Protocollo mediante una notifica indirizzata al Segretario generale del Consiglio d'Europa.

2. Tale denuncia avrà effetto a decorrere dal primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di sei mesi dopo la data di ricevimento della notifica da parte del Segretario generale.

Articolo 7 – Notifiche

Il Segretario generale del Consiglio d'Europa notificherà agli Stati membri del Consiglio d'Europa:

- a ogni firma;
- b il deposito di ogni strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione;
- c ogni data di entrata in vigore del presente Protocollo in conformità all'Articolo 5;
- d ogni notifica ricevuta in applicazione delle disposizioni dell'Articolo 3;
- e ogni altro atto, notifica o comunicazione che si riferisca al presente Protocollo.

In fede di che, i sottoscritti, debitamente autorizzati a tal fine, hanno firmato il presente Protocollo.

Fatto a Utrecht, il 16 novembre 2009, in inglese e in francese, i due testi facenti ugualmente fede, in un unico esemplare, che sarà depositato negli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario generale del Consiglio d'Europa ne trasmetterà copia certificata conforme a ciascuno degli Stati membri del Consiglio d'Europa.

Carta europea dell'autonomia locale

Rapporto esplicativo

- I. La Carta europea dell'autonomia locale è stata elaborata nell'ambito del Consiglio d'Europa da un Comitato di esperti governativi sotto l'autorità del Comitato direttivo per le questioni regionali e comunali, sulla base di una bozza presentata dalla Conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa. È stata aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa sotto forma di Convenzione il 15 ottobre 1985.
- II. La presente pubblicazione contiene il testo del rapporto esplicativo preparato sulla base delle discussioni del Comitato e presentato al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Il suddetto rapporto non costituisce uno strumento di interpretazione autentica del testo della Carta, pur potendo facilitare la comprensione delle disposizioni ivi contenute.
- III. In questa pubblicazione si trova riportato ugualmente il testo della Carta europea dell'autonomia locale.

Rapporto Esplicativo

A. Origini della Carta

La Carta europea dell'autonomia locale rappresenta il punto culminante di una serie di iniziative e di numerosi anni di dibattito nell'ambito del Consiglio d'Europa.

Promuovere la tutela e il rafforzamento dell'autonomia locale in Europa tramite un documento enunciante i principi riconosciuti da tutti gli Stati democratici d'Europa è stata un'ambizione coltivata da tempo dagli enti locali. È stato inoltre riconosciuto molto presto che un testo di questo tipo doveva mirare a raccogliere l'adesione dei soggetti le cui azioni sono essenzialmente messe in discussione in qualsiasi intervento a difesa dell'autonomia locale, ossia i governi.

Il Consiglio d'Europa, in quanto garante dei diritti umani e strenuo sostenitore dei principi della democrazia, rappresentava l'ambito più naturale entro il quale elaborare e adottare tale strumento, tanto più che, fin dal 1957, aveva riconosciuto l'importanza degli enti locali, istituendo un organo destinato a rappresentarli a livello europeo, la Conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE).¹

È stata infatti la CPLRE a proporre nella sua Risoluzione 64 (1968) una Dichiarazione di principi sull'autonomia locale e a invitare il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ad adottarla. Questa iniziativa è stata sostenuta dall'Assemblea consultiva,

1. Dal 14 gennaio 1994 la Conferenza permanente è diventata il Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE), in riconoscimento della sua importanza politica.

che ha presentato al Comitato dei Ministri un testo, contenuto nella sua Raccomandazione 615 (1970), strettamente basato su quello della CPLRE ed elaborato congiuntamente dai due organi. La dichiarazione proposta aveva tuttavia una portata un po' troppo generale e vasta per essere il fondamento di azioni risolutive in questo campo.

La nuova iniziativa adottata dalla CPLRE nel 1981 poggiava pertanto su un approccio più flessibile. È stato inoltre ritenuto che una semplice dichiarazione di principi non vincolante non potesse rendere giustizia all'importanza dell'autonomia locale e alla natura dei pericoli che la minacciano. Si è invece stimato opportuno invitare i governi a prendere impegni vincolanti, introducendo la flessibilità necessaria per tenere conto delle differenze tra le disposizioni costituzionali e le tradizioni amministrative nazionali, senza ridurre eccessivamente le condizioni imposte dal nuovo strumento, ma lasciando ai governi un certo margine di scelta per quanto riguarda le disposizioni dalle quali avrebbero deciso di considerarsi vincolati.

La conseguenza logica di tale approccio è stata la sottomissione al Comitato dei Ministri, tramite la Risoluzione 126 (1981) della CPLRE, di una bozza di Carta europea dell'autonomia locale, accompagnata dalla proposta di adottarla sotto forma di Convenzione europea.

Il Comitato dei Ministri ha deciso di trasmettere le proposte della CPLRE al Comitato direttivo per le questioni regionali e comunali (CDRM) in vista della loro discussione in occasione della 5ª Conferenza dei Ministri europei responsabili delle collettività locali (Lugano, 5-7 ottobre 1982). Nelle loro conclusioni, i ministri presenti a Lugano:

“(...) ritengono che la presente bozza di Carta costituisca un passo importante verso la definizione dei principi di

autonomia locale, pur notando le riserve di un certo numero di ministri per quanto riguarda la necessità di disporre di una Carta sotto forma di Convenzione vincolante e alcuni aspetti del suo contenuto;

chiedono al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa di incaricare il Comitato direttivo per le questioni regionali e comunali (CDRM), in contatto con la Conferenza dei poteri locali e regionali d'Europa, di apportare le modifiche necessarie alla bozza di Carta europea dell'autonomia locale, prendendo in considerazione le osservazioni riguardanti la forma e il contenuto formulate nel corso della presente conferenza, al fine che possa essere loro presentata per approvazione in occasione della loro prossima conferenza..."

Il Comitato dei Ministri ha pertanto conferito tale mandato al CDRM, che ha proceduto a una revisione approfondita della bozza di Carta. In applicazione delle conclusioni della Conferenza di Lugano, hanno partecipato alle discussioni dei rappresentanti della CPLRE.

Il testo della bozza di Carta riveduto dal CDRM è stato infine presentato alla 6ª Conferenza dei ministri europei responsabili delle collettività locali, svoltasi a Roma dal 6 all'8 novembre 1984. Dopo avere esaminato il testo, i ministri hanno espresso unanime consenso ai principi ivi enunciati. Per quanto concerne la forma giuridica che avrebbe dovuto assumere la Carta, la maggioranza dei ministri si è dichiarata favorevole a una convenzione.

In considerazione delle opinioni formulate dall'Assemblea consultiva e dalla Conferenza ministeriale di Roma, il Comitato dei Ministri ha pertanto adottato la Carta europea dell'autonomia locale sotto forma di convenzione nel giugno 1985. Per porre in risalto il fatto che l'iniziativa dell'elaborazione della Carta

era stata presa inizialmente dalla CPLRE, è stato deciso che la convenzione sarebbe stata aperta alla firma il 15 ottobre 1985, in occasione della 20^a Sessione plenaria della CPLRE.

B. Osservazioni generali

L'obiettivo della Carta europea dell'autonomia locale consiste nel cercare di compensare la mancanza di norme europee comuni per misurare e proteggere i diritti delle collettività locali, che sono le entità più vicine al cittadino e gli offrono la possibilità di partecipare effettivamente alla presa di decisioni riguardanti il suo contesto quotidiano.

In virtù della Carta, le Parti si impegnano ad applicare un certo numero di norme fondamentali che garantiscono l'indipendenza politica, amministrativa e finanziaria degli enti locali. È quindi una dimostrazione, a livello europeo, della volontà politica di dare un contenuto, a ogni livello dell'amministrazione territoriale, ai principi difesi fin dalla sua creazione dal Consiglio d'Europa, la cui missione è mantenere viva la coscienza democratica dell'Europa e difendere i diritti umani nel senso più ampio del termine. La Carta incarna invero il concetto che il grado di autonomia di cui godono le collettività locali possa essere considerato la pietra di paragone di un'autentica democrazia.

La Carta è suddivisa in tre parti. La prima parte contiene le disposizioni sostanziali che enunciano i principi dell'autonomia locale, precisa la necessità di una base costituzionale e legale per l'autonomia locale, definisce il concetto e stabilisce i principi che regolano la natura e la portata dei poteri degli enti locali. Altri articoli riguardano la tutela dei confini territoriali degli enti locali e mirano a garantire loro un'autonomia per quanto

riguarda le loro strutture amministrative e la possibilità di assumere personale competente, nonché a definire le condizioni dell'esercizio del mandato elettivo locale. Due articoli importanti hanno lo scopo di limitare la verifica amministrativa degli atti delle collettività locali e di garantire loro risorse finanziarie sufficienti, sulla base di criteri che non pregiudichino la loro autonomia fondamentale. Le restanti disposizioni di questa prima parte riguardano il diritto degli enti locali di cooperare e di costituire delle associazioni e la protezione dell'autonomia locale tramite il diritto al ricorso giurisdizionale.

La Parte II contiene varie disposizioni relative alla portata degli impegni sottoscritti dalle Parti. In conformità con lo scopo di garantire un realistico equilibrio tra la tutela dei principi essenziali e la flessibilità indispensabile per tenere conto delle specificità giuridiche e istituzionali dei diversi Stati membri, le Parti sono autorizzate ad escludere certe disposizioni della Carta dall'insieme delle disposizioni da cui si considerano vincolate. Si tratta quindi di un compromesso tra il riconoscimento del fatto che l'autonomia locale influisce sulla struttura e sull'organizzazione dello Stato stesso, che è una precipua preoccupazione del governo, e l'obiettivo di tutelare un minimo di principi essenziali che deve rispettare ogni sistema di governo democratico a livello locale. Inoltre, gli impegni delle Parti possono essere successivamente estesi ad altre disposizioni, non appena saranno eliminati gli ostacoli che ne impedivano l'accettazione.

I principi dell'autonomia locale enunciati nella Carta si applicano potenzialmente a tutti i livelli o a tutte le categorie di enti locali di ogni Stato membro e ugualmente, in realtà, *mutatis mutandis*, alle autorità territoriali del livello regio-

nale. Tuttavia, al fine di prendere in considerazione dei casi particolari, le Parti sono autorizzate ad escludere certe categorie di collettività dal campo di applicazione della Carta.

La Carta non prevede un sistema istituzionalizzato di controllo della sua applicazione, a parte l'obbligo imposto alle Parti di fornire tutte le informazioni relative alle disposizioni legislative e ad altre misure adottate allo scopo di conformarsi alla Carta. Era stata in realtà presa in considerazione la possibilità di istituire un sistema internazionale di controllo analogo a quello della Carta sociale europea, ma si è ritenuto possibile fare a meno di un sistema di controllo complesso, visto che la presenza della CPLRE in seno al Consiglio d'Europa, con un accesso diretto al Comitato dei Ministri, poteva assicurare un controllo politico sufficiente del rispetto da parte delle Parti contraenti degli obblighi sottoscritti ai sensi della Carta.

L'ultima parte del testo contiene delle disposizioni finali corrispondenti a quelle normalmente riportate nelle convenzioni elaborate sotto gli auspici del Consiglio d'Europa.

La Carta europea dell'autonomia locale è il primo strumento giuridico multilaterale che definisce e tutela i principi dell'autonomia locale, uno dei pilastri della democrazia, che il Consiglio d'Europa ha la missione di difendere e di promuovere. Si può sperare quindi che fornirà un importante contributo alla protezione e al rafforzamento dei valori comuni europei.

C. Osservazioni sulle disposizioni della Carta

Preambolo

Il preambolo enuncia i presupposti fondamentali su cui si basa la Carta, che sono, essenzialmente:

- il contributo vitale fornito dall'autonomia locale alla democrazia, a un'amministrazione efficace e al decentramento del potere;
- il ruolo importante svolto dalle collettività locali nella costruzione dell'Europa;
- la necessità che le collettività locali siano costituite democraticamente e godano di un'ampia autonomia.

Articolo 1

L'Articolo 1 esprime l'impegno generale delle Parti di rispettare i principi dell'autonomia locale enunciati nella Parte I della Carta (articoli 2-11), nei limiti previsti dall'Articolo 12.

Articolo 2

L'articolo dispone che il principio dell'autonomia locale deve essere sancito nei testi legislativi.

Vista la rilevanza di tale principio, è inoltre auspicabile che sia contenuto nell'atto normativo fondamentale che disciplina l'organizzazione dello Stato, ossia nella Costituzione. È stato tuttavia riconosciuto che nei paesi in cui la procedura per modificare la Costituzione richiede il consenso di una maggioranza speciale del Parlamento o dell'insieme della popolazione mediante referendum, potrebbe non rivelarsi possibile impegnarsi a sancire il principio dell'autonomia locale nella Costituzione. È stato altresì riconosciuto che i paesi che non hanno una Costituzione scritta, bensì delle disposizioni di carattere costituzionale contenute in vari documenti e fonti normative potrebbero incontrare difficoltà particolari o perfino trovarsi nell'impossibilità di assumere tale impegno.

Occorre inoltre prendere in considerazione il fatto che nei paesi federali i poteri locali possono essere regolamentati dai singoli Stati federati e non dal governo centrale della federazione. La presente Carta non incide affatto, per gli Stati federali, sulla ripartizione delle competenze tra lo Stato federale e gli Stati federati.

Articolo 3

L'Articolo definisce le caratteristiche essenziali dell'autonomia locale, quali si devono intendere ai fini della Carta.

Paragrafo 1

La nozione di "capacità effettiva" contiene l'idea che il diritto formale di regolamentare e amministrare una certa parte degli affari pubblici deve essere accompagnato dai mezzi necessari per esercitarlo efficacemente. L'inclusione del membro di frase "nell'ambito della legge" riconosce che tale diritto e capacità possono essere definiti con maggiore precisione dal legislatore.

"Sotto la loro responsabilità" sottolinea il fatto che le collettività locali non devono limitarsi a svolgere i compiti loro assegnati dalle autorità superiori.

Non è possibile definire con precisione quali affari pubblici debbano essere regolamentati e gestiti dalle collettività locali. Sono state respinte proposte di espressioni quali "affari locali" e "i loro propri affari", giudicate troppo vaghe e difficili da interpretare. Le tradizioni degli Stati membri in materia di affari che rientrano nella sfera di competenza delle collettività locali sono molto diverse. In realtà, la maggior parte degli affari pubblici hanno ripercussioni sia locali, che nazionali e le responsabilità in questo campo possono variare a seconda dei

paesi e delle epoche, e perfino essere ripartite tra diversi livelli di governo. Se si limita l'intervento delle collettività locali alle questioni che non hanno implicazioni più ampie, si rischia di relegarle a un ruolo marginale. D'altro canto, è comunemente accettato che i paesi auspicano riservare al governo centrale certe funzioni, quali la difesa nazionale. L'intenzione della Carta è che le collettività locali dispongano di una gamma estesa di responsabilità che possono essere esercitate a livello locale. La definizione di tali responsabilità viene trattata all'Articolo 4.

Paragrafo 2

I diritti in materia di autonomia locale devono essere esercitati da autorità democraticamente costituite. Tale principio è conforme all'importanza accordata dal Consiglio d'Europa alle forme di governo democratiche.

Questo diritto implica normalmente l'esistenza di un'assemblea rappresentativa dotata o meno di organi esecutivi subordinati, ma viene lasciata la possibilità di forme di democrazia diretta, quando sono previste dalla legge.

Articolo 4

Come già spiegato nelle osservazioni relative all'Articolo 3, non è possibile, né sarebbe opportuno, cercare di elencare in modo esauriente le competenze e le responsabilità che dovrebbero spettare ai poteri locali in tutta Europa. L'articolo enuncia tuttavia i principi generali sui quali devono poggiare le responsabilità delle collettività locali e la natura delle loro competenze.

Paragrafo 1

Visto che la natura delle competenze degli enti locali è essenziale per la realtà delle autonomie locali, è nell'interesse della

chiarezza e della certezza del diritto che le competenze di base non siano conferite ad hoc, ma siano sufficientemente radicate nella legislazione. Le competenze devono di norma essere conferite dalla Costituzione o da una legge. Malgrado l'utilizzo del termine "legge" in questo paragrafo, è tuttavia riconosciuto che in alcuni paesi può essere auspicabile, nell'interesse dell'efficacia, il potere del Parlamento, mediante leggi di delega, di conferire competenze specifiche, in particolare per discipline di dettaglio o per questioni la cui attuazione è prevista dalle direttive della Comunità europea, purché il Parlamento conservi un potere di controllo sufficiente sull'esercizio dei poteri delegati. Inoltre, un'eccezione è applicata agli Stati membri della Comunità europea, poiché i regolamenti comunitari (che sono direttamente applicabili ai sensi dell'Articolo 189 del Trattato di Roma) possono richiedere l'applicazione di una misura specifica a un determinato livello di amministrazione.

Paragrafo 2

Oltre alle competenze conferite per legge a specifici livelli di autorità, i pubblici poteri possono trovarsi di fronte ad altre necessità o disporre di altre possibilità d'azione. Quando tali aree di intervento incidono direttamente sul livello locale e non esulano dalle competenze generali prevalenti nella maggior parte degli Stati membri, è importante che le collettività locali, intese come entità politiche che agiscono a pieno titolo per promuovere il benessere generale della popolazione, abbiano il diritto di esercitare l'iniziativa loro spettante in tali settori. Le regole generali che disciplinano il loro intervento in tali casi possono tuttavia essere fissate per legge. In alcuni Stati membri, le collettività locali devono nondimeno potere dimostrare che le loro azioni sono autorizzate dalla legge. Nell'ambito

di tale sistema, può essere attribuito alle collettività locali un ampio potere discrezionale, che va oltre il conferimento di responsabilità specifiche e la cui esistenza è in tale misura riconosciuta dall'Articolo 4, paragrafo 2.

Paragrafo 3

Questo paragrafo enuncia il principio generale secondo il quale l'esercizio delle responsabilità pubbliche deve essere decentrato, principio affermato in più occasioni nel contesto dei lavori del Consiglio d'Europa e in particolare nelle conclusioni della Conferenza dei ministri europei responsabili degli enti locali, svoltasi a Lisbona nel 1977. Implica che i compiti debbano essere affidati, di norma, al livello più locale, quello più vicino ai cittadini, tranne nei casi in cui l'importanza o la natura del compito richiedono che venga assegnato a un'autorità territoriale più vasta, oppure in caso di impellenti esigenze di efficacia o di economia.

Tale clausola non implica però l'esigenza di un decentramento sistematico di funzioni a quelle collettività locali che, in considerazione della loro natura e delle loro dimensioni, possono svolgere unicamente compiti limitati.

Paragrafo 4

Questo paragrafo tratta del problema della sovrapposizione delle responsabilità. Ai fini della chiarezza e per evitare qualsiasi tendenza a una graduale diluizione delle responsabilità, le competenze devono di regola essere complete e integrali. In certi settori si rivela tuttavia necessaria un'azione complementare esercitata da vari livelli di autorità e in tali casi è importante che l'intervento delle autorità centrali o regionali sia attivato conformemente a precise disposizioni legislative.

Paragrafo 5

Grazie alla loro struttura amministrativa e alla loro conoscenza della situazione locale, gli enti locali possono rivelarsi particolarmente adeguati per l'espletamento di certe funzioni la cui responsabilità ultima spetta ad autorità sovralocali. È tuttavia importante, per evitare che il ricorso a tale delega dei poteri non interferisca eccessivamente sulla sfera di autonomia del livello locale, che quest'ultimo sia autorizzato, ove possibile, a prendere in considerazione la situazione locale nell'esercizio dei poteri delegati. Viene nondimeno riconosciuto che per certe funzioni, quali il rilascio dei documenti di identità, la necessità di un ordinamento uniforme possa non lasciare alcuno spazio al potere discrezionale dell'ente locale.

Paragrafo 6

Mentre i paragrafi da 1 a 5 trattano di questioni che rientrano nella sfera di competenza degli enti locali, il paragrafo 6 si riferisce sia alle questioni nel loro ambito di competenza, che a quelle al di fuori della loro competenza, ma che riguardano direttamente gli enti locali e hanno un impatto particolare su di loro. Il testo dispone che le modalità e i tempi per le consultazioni devono essere tali da offrire agli enti locali un'effettiva possibilità di esercitare influenza, pur riconoscendo che la presenza di circostanze eccezionali può rendere impossibile l'osservanza di tale esigenza di consultazione, soprattutto in caso di urgenza. Tale consultazione deve essere condotta direttamente con l'ente o gli enti interessati, oppure indirettamente, qualora siano interessati più enti, tramite le loro associazioni.

Articolo 5

Le proposte di modifica dei confini territoriali, il cui caso estremo è rappresentato dai progetti di fusione con altri enti

territoriali, rivestono evidentemente un'importanza fondamentale per un ente locale e i suoi cittadini. Sebbene nella maggior parte dei paesi sia ritenuto irrealistico aspettarsi che un ente locale abbia il diritto di veto rispetto a tali modifiche, è considerata indispensabile la sua consultazione preliminare, diretta o indiretta. Il referendum può eventualmente fornire una procedura appropriata per tale tipo di consultazione, ma tale possibilità non è sempre prevista dalla legge in un certo numero di paesi. Laddove le disposizioni legislative non rendono obbligatorio il ricorso al referendum, si possono prevedere altre forme di consultazione.

Articolo 6

Paragrafo 1

Il testo di questo paragrafo non tratta della costituzione generale dell'ente locale e del suo consiglio, ma piuttosto dell'organizzazione dei suoi servizi amministrativi. Sebbene le disposizioni legislative a livello centrale o regionale possano stabilire certi principi generali per questa organizzazione, gli enti locali devono potere adattare le proprie strutture amministrative in modo da adeguarle alle condizioni locali e consentire un'amministrazione efficace. È pertanto accettato che le legislazioni centrali o regionali contengano disposizioni specifiche, riguardanti, per esempio, l'istituzione di certe commissioni o la creazione di certi posti amministrativi, ma devono restare limitate, in modo da non imporre strutture organizzative rigide.

Paragrafo 2

Oltre a disporre di strutture di gestione adeguate, per l'efficacia e l'efficienza di un ente locale è essenziale che il medesimo

abbia la facoltà di assumere e impiegare un personale la cui competenza corrisponda alle responsabilità che deve svolgere nell'ambito della collettività locale. È evidente che ciò dipende in larga misura dalla capacità dell'ente stesso di offrire condizioni economiche e di servizio sufficientemente favorevoli.

Articolo 7

L'articolo mira da un lato a garantire che i rappresentanti eletti possano esercitare liberamente il proprio mandato, senza esserne ostacolati da terzi, e, dall'altro lato, a impedire che certe categorie di persone esitino a presentare la propria candidatura a un incarico elettivo per considerazioni puramente materiali. Tali considerazioni materiali comprendono un adeguato rimborso per le spese sostenute nell'esercizio del mandato, e, se del caso, un'indennità per il mancato guadagno e, soprattutto nel caso dei consiglieri comunali eletti per esercitare funzioni esecutive a tempo pieno, una retribuzione per il lavoro svolto e la corrispondente copertura sociale. Nello spirito di questo articolo, sarebbe d'altronde ragionevole aspettarsi che siano previste delle disposizioni per favorire il reinserimento nella vita professionale normale, alla scadenza del mandato, degli eletti che svolgono il loro impegno a tempo pieno.

Paragrafo 3

Il paragrafo dispone che le cause di incompatibilità con le cariche elettive locali devono essere basate unicamente su criteri giuridici oggettivi e non su decisioni ad hoc, il che significa, normalmente, che i casi di incompatibilità devono essere determinati dalla legge. Sono stati tuttavia rilevati dei casi di regole e principi giuridici non scritti, di tipo consuetudinario,

ma profondamente radicati, che sembrano fornire garanzie adeguate.

Articolo 8

Questo articolo tratta del controllo degli atti degli enti locali da parte di autorità di altri livelli di governo. Non riguarda la possibilità dei singoli cittadini di avviare azioni legali contro gli enti locali, e non si riferisce nemmeno alla nomina o alle attività di un *ombudsman* o di un altro organo ufficiale con ruolo investigativo. Le disposizioni di questo articolo sono anzitutto attinenti alla filosofia del controllo, normalmente associata all'attività tutoria di un organo che sorveglia un ente ad esso subordinato, derivante da una lunga tradizione rispettata in un certo numero di paesi. Si tratta di varie prassi, quali l'obbligo di autorizzazione preliminare prima di compiere un certo atto, o la conferma per rendere effettivo l'atto, il potere di annullare le decisioni prese da un ente locale, il controllo del bilancio, ecc.

Paragrafo 1

Il paragrafo 1 stabilisce che la verifica può essere esercitata soltanto su una base legislativa adeguata ed esclude pertanto i controlli *ad hoc*.

Paragrafo 2

Il controllo deve normalmente limitarsi alla legittimità degli atti degli enti locali e non estendersi al merito. Un'eccezione particolare, ma non l'unica, è prevista in caso di funzioni delegate nell'ambito delle quali l'autorità delegante può riservarsi il diritto di esercitare un certo controllo sul modo in cui i compiti sono eseguiti. Ciò non dovrebbe tuttavia

avere come conseguenza il fatto di impedire all'ente locale di esercitare un certo potere discrezionale, conformemente all'articolo 4, paragrafo 5.

Paragrafo 3

Il testo si ispira al principio di "proporzionalità", secondo il quale l'autorità di controllo, nell'esercitare le proprie prerogative, è tenuta a utilizzare il metodo che ha il minore impatto sull'autonomia locale, pur permettendo di raggiungere il risultato desiderato.

Visto che l'accesso ai ricorsi giurisdizionali contro l'esercizio abusivo delle verifiche e dei controlli è coperto dall'articolo 11, non è stato ritenuto essenziale stabilire disposizioni precise riguardanti le condizioni e i modi di intervento in situazioni specifiche.

Articolo 9

L'autorità di esercitare certe funzioni è priva di senso se gli enti locali non dispongono dei mezzi necessari per svolgerle.

Paragrafo 1

Il paragrafo intende garantire che le collettività locali non siano private della libertà di fissare le priorità in materia di spesa.

Paragrafo 2

Il principio di cui tratta questo paragrafo afferma che ci deve essere un adeguato rapporto tra le risorse finanziarie a disposizione di un ente locale e le missioni svolte. Tale rapporto è particolarmente stretto nel caso di funzioni specificamente assegnate.

Paragrafo 3

La necessità di operare una scelta politica nel valutare i vantaggi dei servizi erogati rispetto ai costi sostenuti dai contribuenti locali o dagli utenti è un dovere fondamentale degli amministratori eletti. Viene riconosciuto che le legislazioni nazionali o regionali possono fissare dei limiti globali ai poteri degli enti locali in materia fiscale, ma non devono impedire l'effettivo funzionamento della responsabilità politica a livello locale.

Paragrafo 4

Alcune imposte o altre fonti di finanziamento degli enti locali sono, per natura o per ragioni pratiche, relativamente poco sensibili agli effetti dell'inflazione e ad altri fattori economici. Un'eccessiva dipendenza da tali imposte o risorse può mettere in difficoltà gli enti locali, poiché il costo dei servizi erogati è influenzato direttamente dall'evoluzione dei fattori economici. È tuttavia riconosciuto che, anche nel caso di fonti di reddito relativamente dinamiche, non può esistere un legame automatico tra l'evoluzione dei costi e quella delle risorse disponibili.

Paragrafo 6

Quando le risorse ridistribuite sono assegnate secondo criteri specifici definiti per legge, le disposizioni del presente paragrafo saranno considerate rispettate se le collettività locali sono consultate al momento dell'elaborazione della legislazione pertinente.

Paragrafo 7

Le sovvenzioni globali o perfino quelle erogate per settore sono preferibili alle sovvenzioni assegnate per il finanziamento di progetti specifici, dal punto di vista della libertà d'azione

degli enti locali. Non sarebbe realistico aspettarsi che tutte le sovvenzioni per progetti specifici siano sostituite da sovvenzioni globali, soprattutto quando si tratta di investimenti importanti, ma occorre sottolineare che un eccessivo ricorso a questo tipo di sovvenzioni limita grandemente la libertà degli enti locali nella scelta delle spese prioritarie. La percentuale delle risorse totali rappresentata dalle sovvenzioni varia tuttavia notevolmente da un paese all'altro e un rapporto più elevato tra le sovvenzioni per progetti specifici rispetto alle sovvenzioni globali può essere considerato accettabile quando la totalità delle sovvenzioni rappresenta solo una proporzione relativamente bassa dell'insieme delle entrate.

La seconda frase dell'Articolo 9, paragrafo 7 è intesa a garantire che una sovvenzione per uno scopo specifico non rischi di pregiudicare la libertà degli enti locali di esercitare il loro potere discrezionale nella loro sfera di competenza.

Paragrafo 8

È importante che gli enti locali possano avere accesso a forme di credito per finanziare i loro investimenti. Le possibili fonti di finanziamento dipenderanno tuttavia inevitabilmente dalla struttura del mercato dei capitali nei vari paesi; le procedure e le condizioni di accesso a tali fonti di finanziamento possono essere fissate dalla legge.

Articolo 10

Paragrafo 1

Il paragrafo tratta della cooperazione funzionale tra enti locali, in particolare al fine di rafforzarne l'efficacia mediante progetti comuni, o di aiutarli a svolgere compiti che superano la capacità

di un'unica collettività. Tale cooperazione può assumere la forma di un consorzio o di una federazione di autonomie locali, ma la legislazione può fissare un quadro giuridico per l'istituzione di tali organismi.

Paragrafo 2

Il paragrafo 2 riguarda le associazioni i cui obiettivi sono molto più generali rispetto alle considerazioni funzionali del paragrafo 1 e che normalmente cercano di rappresentare su base regionale o nazionale tutti gli enti locali di un tipo particolare. Il diritto di aderire ad associazioni di questo tipo non implica però il riconoscimento di ciascuna di esse in quanto interlocutore valido da parte del governo centrale.

In uno strumento del Consiglio d'Europa di questo tipo, è normale che il diritto di aderire ad associazioni a livello nazionale sia accompagnato da un parallelo diritto di appartenere ad associazioni internazionali, un certo numero delle quali operano attivamente a favore della promozione dell'unità europea, conformemente agli obiettivi fissati dallo statuto del Consiglio d'Europa.

L'Articolo 10.2 lascia tuttavia a ogni singolo Stato membro la facoltà di definire le modalità legislative o di altro tipo per l'applicazione di questo principio.

Paragrafo 3

Deve inoltre essere possibile la cooperazione diretta con singoli enti locali di altri paesi, ma le modalità di tale cooperazione devono rispettare le norme giuridiche eventualmente esistenti in ogni paese e rimanere nell'ambito delle competenze degli enti in questione.

Le disposizioni della Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (21 maggio 1980, STE n° 106) sono particolarmente pertinenti a questo proposito, sebbene certe forme di cooperazione non debbano necessariamente essere limitate alle regioni frontaliere.

Articolo 11

Con il termine ricorso giurisdizionale si intende la possibilità per un ente locale di avere accesso:

- a a un tribunale debitamente costituito, oppure
- b a un organo equivalente costituito per legge, indipendente e abilitato a pronunciarsi o a formulare il proprio parere sulla decisione da prendere relativamente alla conformità o meno alla legge di un'azione, omissione, decisione o altro atto amministrativo.

Si è constatato il caso di un paese dove, sebbene le decisioni amministrative non possano essere impugnate con ricorso ordinario dinanzi a un tribunale, è possibile il ricorso a un rimedio impugnatorio chiamato istanza di riapertura del procedimento. Questo rimedio giudiziario, disponibile se la decisione è basata su un'applicazione manifestamente errata della legge, è in accordo con le disposizioni del presente articolo.

Articolo 12

La formulazione dei principi di autonomia locale enunciati nella Parte I della Carta ha cercato di conciliare la grande diversità dei sistemi giuridici e delle strutture degli enti locali negli Stati membri del Consiglio d'Europa. È tuttavia riconosciuto che i singoli governi possono ancora incontrare difficoltà, di

natura costituzionale o pratica, ad aderire a certe disposizioni della Carta.

Pertanto, il presente articolo adotta il sistema del “nucleo obbligatorio” già attuato nella Carta sociale europea, prevedendo che le Parti contraenti della Carta europea dell’autonomia locale devono aderire a un minimo di venti paragrafi tra i trenta della Parte I della Carta, di cui dieci almeno devono essere contenuti nel nucleo dei quattordici principi fondamentali. L’obiettivo ultimo resta nondimeno il rispetto di tutte le disposizioni della Carta, per cui è stato specificamente previsto che le Parti possano sottoscrivere altri impegni man mano che ne avranno la possibilità.

Articolo 13

In linea di massima, le condizioni enunciate nella Parte I della Carta riguardano tutte le categorie o tutti i livelli di enti locali esistenti in ogni Stato membro. Possono anche applicarsi agli enti regionali, laddove esistono. Tuttavia, la forma giuridica o lo statuto costituzionale di certe regioni (in particolare gli Stati federati), possono impedire loro di essere sottoposte alle stesse condizioni delle collettività locali. Inoltre, esiste in uno o due Stati membri una categoria di enti locali che, in considerazione delle loro dimensioni ridotte, esercitano solo funzioni secondarie o consultive. Per prendere in considerazione questi casi eccezionali, l’Articolo 13 autorizza le Parti ad escludere certe categorie di enti dal campo d’applicazione della Carta.

Articolo 14

Questo articolo è destinato a facilitare il controllo dell’applicazione della Carta in ciascuno Stato, istituendo l’obbligo per ogni Parte di fornire ogni informazione appropriata al Segretario

generale del Consiglio d'Europa. Soprattutto in assenza di un organo specifico incaricato del controllo dell'applicazione della Carta è particolarmente importante che il Segretario generale possa disporre di ogni informazione relativa ai cambiamenti legislativi o ad altre misure che possano avere ripercussioni importanti sull'autonomia locale, come è definita nella Carta.

Articoli da 15 a 18

Le clausole finali contenute negli Articoli da 15 a 18 ricalcano le clausole finali delle convenzioni e accordi conclusi all'interno del Consiglio d'Europa.

Sales agents for publications of the Council of Europe Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie Européenne -
The European Bookshop
Rue de l'Orme, 1
BE-1040 BRUXELLES
Tel.: + 32 (0)2 231 04 35
Fax: + 32 (0)2 735 08 60
E-mail: info@libeurop.eu
http://www.libeurop.be

Jean De Lannoy/DL Services
c/o Michot Warehouses
Bergense steenweg 77
Chaussée de Mons
BE-1600 SINT PIETERS LEEUW
Fax: + 32 (0)2 706 52 27
E-mail: jean.de.lannoy@dl-services.be
http://www.jean-de-lannoy.be

BOSNIA AND HERZEGOVINA/ BOSNIE-HERZÉGOVINE

Robert's Plus d.o.o.
Marka Marulića 2/V
BA-71000 SARAJEVO
Tel.: + 387 33 640 818
Fax: + 387 33 640 818
E-mail: robertsplus@bih.net.ba

CANADA

Renouf Publishing Co. Ltd.
22-1010 Polytek Street
CDN-OTTAWA, ONT K1J 9J1
Tel.: + 1 613 745 2665
Fax: + 1 613 745 7660
Toll-Free Tel.: (866) 767-6766
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
http://www.renoufbooks.com

CROATIA/CROATIE

Robert's Plus d.o.o.
Marasovičeva 67
HR-21000 SPLIT
Tel.: + 385 21 315 800, 801, 802, 803
Fax: + 385 21 315 804
E-mail: robertsplus@robertsplus.hr

CZECH REPUBLIC/RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco CZ, s.r.o.
Klecakova 347
CZ-180 21 PRAHA 9
Tel.: + 420 2 424 59 204
Fax: + 420 2 848 21 646
E-mail: import@suweco.cz
http://www.suweco.cz

DENMARK/DANEMARK

GAD
Vimmelskaftet 32
DK-1161 KOBENHAVN K
Tel.: + 45 77 66 60 00
Fax: + 45 77 66 60 01
E-mail: reception@gad.dk
http://www.gad.dk

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
PO Box 128
Keskuskatu 1
FI-00100 HELSINKI
Tel.: + 358 (0)9 121 4430
Fax: + 358 (0)9 121 4242
E-mail: akatilaus@akateeminen.com
http://www.akateeminen.com

FRANCE

Please contact directly /
Merci de contacter directement
Council of Europe Publishing
Éditions du Conseil de l'Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: + 33 (0)3 88 41 25 81
Fax: + 33 (0)3 88 41 39 10
E-mail: publishing@coe.int
http://book.coe.int

Librairie Kléber
1, rue des Francs-Bourgeois
F-67000 STRASBOURG
Tel.: + 33 (0)3 88 15 78 88
Fax: + 33 (0)3 88 15 78 80
E-mail: librairie-kleber@coe.int
http://www.librairie-kleber.com

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann s.a.
Stadiou 28
GR-105 64 ATHINA
Tel.: + 30 210 32 95 321
Fax: + 30 210 32 30 320
E-mail: ord@totenet.gr
http://www.kauffmann.gr

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
Pannónia u. 58.
PF. 1039
HU-1136 BUDAPEST
Tel.: + 36 1 329 2170
Fax: + 36 1 349 2053
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
http://www.euroinfo.hu

ITALY/ITALIE

Licosa SpA
Via Duca di Calabria, 1/1
IT-50125 FIRENZE
Tel.: + 39 0556 483215
Fax: + 39 0556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
http://www.licosa.com

NORWAY/NORVÈGE

Akademika
Postboks 84 Blindern
NO-0314 OSLO
Tel.: + 47 2 218 8100
Fax: + 47 2 218 8103
E-mail: support@akademika.no
http://www.akademika.no

POLAND/POLOGNE

ArS Polona JSC
25 Obroncow Street
PL-03-933 WARSZAWA
Tel.: + 48 (0)22 509 86 00
Fax: + 48 (0)22 509 86 10
E-mail: arspolona@arspolona.com.pl
http://www.arspolona.com.pl

PORTUGAL

Marka Lda
Rua dos Correios 61-3
PT-1100-162 LISBOA
Tel: 351 21 3224040
Fax: 351 21 3224044
E-mail: apoio.clientes@marka.pt
www.marka.pt

RUSSIAN FEDERATION/ FÉDÉRATION DE RUSSIE

Ves Mir
17b, Butlerova ul. - Office 338
RU-117342 MOSCOW
Tel.: + 7 495 739 0971
Fax: + 7 495 739 0971
E-mail: orders@vesmirbooks.ru
http://www.vesmirbooks.ru

SWITZERLAND/SUISSE

Planetis Sàrl
16, chemin des Pins
CH-1273 ARZIER
Tel.: + 41 22 366 51 77
Fax: + 41 22 366 51 78
E-mail: info@planetis.ch

TAIWAN

Tycoon Information Inc.
5th Floor, No. 500, Chang-Chun Road
Taipei, Taiwan
Tel: 886-2-8712 8886
Fax: 886-2-8712 4747, 8712 4777
E-mail: info@tycoon-info.com.tw
orders@tycoon-info.com.tw

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

The Stationery Office Ltd
PO Box 29
GB-NORWICH NR3 1GN
Tel.: + 44 (0)870 600 5522
Fax: + 44 (0)870 600 5533
E-mail: book.enquiries@tso.co.uk
http://www.tsoshop.co.uk

UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Co
670 White Plains Road
USA-10583 SCARSDALE, NY
Tel: + 1 914 472 4650
Fax: + 1 914 472 4316
E-mail: coe@manhattanpublishing.com
http://www.manhattanpublishing.com

Council of Europe Publishing/Éditions du Conseil de l'Europe

F-67075 STRASBOURG Cedex

Tel.: + 33 (0)3 88 41 25 81 – Fax: + 33 (0)3 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: http://book.coe.int

La Carta europea dell'autonomia locale è il primo trattato internazionale vincolante che garantisce i diritti degli enti locali e dei loro rappresentanti eletti. È stata aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa sotto forma di convenzione il 15 ottobre 1985 ed è entrata in vigore il 1° settembre 1988. Il 16 novembre 2009, è stato adottato il Protocollo addizionale sul diritto di partecipare agli affari degli enti locali, a complemento del testo della Carta; il Protocollo è entrato in vigore il 1° giugno 2012. Il Congresso dei poteri locali e regionali vigila sul rispetto dei principi della Carta da parte degli Stati membri che hanno firmato e ratificato questo trattato e il suo Protocollo addizionale.

Il Congresso dei poteri locali e regionali è un organo del Consiglio d'Europa che rappresenta gli enti territoriali, allo scopo di promuovere e rafforzare la democrazia locale nei 47 Stati membri dell'Organizzazione. Con le sue due Camere, la Camera dei poteri locali e la Camera delle regioni, è il portavoce istituzionale di oltre 200.000 enti locali e regionali europei.

www.coe.int

Il Consiglio d'Europa è la principale organizzazione di difesa dei diritti umani del continente. Include 47 Stati membri, 28 dei quali fanno anche parte dell'Unione europea. Il Congresso dei poteri locali e regionali è un'istituzione del Consiglio d'Europa che si occupa di promuovere la democrazia locale e regionale nei 47 stati membri. È composto da due Camere – la Camera dei poteri locali e la Camera delle regioni – e tre Comitati, ed è formato da 648 eletti locali e regionali, che rappresentano oltre 200.000 enti territoriali europei.