Council of Europe
Conseil de l'Europe

Congress of Local and Regional Authorities of Europe

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

RACCOMANDAZIONE 39 (1998)[1]

SULLA

INCORPORAZIONE DELLA CARTA EUROPEA DELL'AUTONOMIA LOCALE NEGLI ORDINAMENTI GIURIDICI DEGLI STATI CHE L'ABBIANO RATIFICATA E SULLA TUTELA LEGALE DELL'AUTONOMIA LOCALE

---

[1] Discussione e approvazione, da parte della Commissione permanente del Congresso, il 6 marzo 1998 (cfr. doc. CPL (4) 7, bozza di Raccomandazione presentata dalla Sig.ra Gaye Doganoglu e dal Sig. Alan Lloyd, relatori).

Rac. 39

Il Congresso,

tenendo presente la proposta della Camera dei Poteri Locali,

1. Ribadendo la sua convinzione che gli enti locali siano uno dei fondamenti di ogni Stato democratico e che la loro autonomia dev'essere non solo tutelata ma anche rafforzata;

2. Considerando:

a. che la Carta europea dell'autonomia locale fissa norme europee comuni per tutelare e promuovere i diritti e l'autonomia degli enti locali fornendo loro la possibilità di partecipare effettivamente alla presa di decisioni concernenti il loro ambiente quotidiano;

b. l'attualità e l'influenza della Carta, la diversità delle situazioni cui si applica, la volontà manifesta degli Stati europei di riferirvisi nell'ambito della costruzione di una vera e propria democrazia che corrisponda ai bisogni dei cittadini, nonché il loro desiderio di vederla effettivamente applicata;

3. Ricordando:

a. che con l'accordo del Comitato dei Ministri e in base alla Relazione esplicativa della Carta europea dell'autonomia locale, si è assunto la responsabilità del controllo politico della sua applicazione negli Stati firmatari;

b. che ha affidato il controllo sopraccitato a un Gruppo di lavoro *ad hoc* coadiuvato da un Comitato di esperti indipendenti;

c. che la prima relazione predisposta dal Gruppo di lavoro di cui sopra si riferisce:

i. alla questione dell'introduzione della Carta europea dell'autonomia locale negli ordinamenti giuridici degli Stati che l'abbiano ratificata,

ii. alla possibilità per gli enti locali di detti Stati di adìre i tribunali amministrativi e quelli di giurisdizione interna in caso di mancata conformità con la Carta di un testo legislativo o regolamentare nazionale;

d. che, in base alla prima relazione sul controllo dell'applicazione della Carta, ha approvato la Raccomandazione 2 (1994), nella quale:

i. ha constatato che in un certo numero di Paesi che hanno ratificato la Carta, essa non è stata integrata nel diritto interno e che di conseguenza il ricorso delle autorità locali davanti ai tribunali interni in caso di non conformità alla Carta di un testo legislativo o regolamentare nazionale non sempre è possibile;

ii. ha raccomandato al Comitato dei Ministri di incaricare il Comitato Direttivo delle autorità locali e regionali (CDLR) di studiare la questione e di precisare al CPLRE quali siano - se del caso - le procedure che possono venir utilizzate dagli enti locali per far verificare, da un lato, negli Stati che abbiano ratificato la Carta e dove essa sia stata incorporata nel diritto interno e, dall'altro, negli Stati che abbiano ratificato la Carta ma nei quali essa non sia stata incorporata nel diritto interno - la conformità alla Carta dei testi sopraccitati;

4. Vista la risposta del Comitato dei Ministri alla Raccomandazione 2 (1994), basata sulla relazione del CDLR *(CDLR (96)8 Addendum riveduto)* contenente le informazioni trasmesse da 21 Delegazioni nazionali;

5. Vista la terza relazione del Gruppo di lavoro incaricato del controllo dell'applicazione della Carta europea dell'autonomia locale concernente la risposta summenzionata, relazione basata sullo studio predisposto dal Prof. Jean-Marie WOEHRLING, membro francese del Comitato di esperti indipendenti sulla Carta, e preparata dalla Sig.ra Gaye DOGANOGLU (Turchia) e dal Sig. Alan LLOYD (Regno Unito), relatori;

6. Constata che l'effettiva applicazione della Carta europea dell'autonomia locale negli Stati che l'abbiano ratificata non è ancora pienamente garantita e che ciò è dovuto in particolare:

a. a un'erronea interpretazione della Carta che, nonostante la sua natura giuridica, è a volte intesta come un insieme di raccomandazioni non vincolanti e non come un vero e proprio strumento di diritto internazionale a carattere vincolante;

b. a meccanismi a volte insoddisfacenti di trasposizione delle disposizioni della Carta nell'ordinamento giuridico interno degli Stati;

c. alle restrizioni che figurano in alcuni ordinamenti nazionali circa la possibilità per le autorità locali di invocare, di fronte alle disposizioni della Carta, le autorità del contenzioso amministrativo o altre autorità giurisdizionali;

7. Dato quanto precede, invita il Comitato dei Ministri a trasmettere alle Parti contraenti della Carta europea dell'autonomia locale la relazione citata al punto 5 di questa Raccomandazione e ad adottare nei confronti di queste stesse Parti una Raccomandazione contenente i seguenti punti:

a. la Carta europea dell'autonomia locale non dev'essere considerata come un insieme di raccomandazioni non vincolanti, bensì come un trattato internazionale di tipo convenzionale che istituisce obblighi e che crea diritti per gli enti locali facenti parte di questi Stati;

b. in particolare, gli articoli 3. paragrafo 2; 4. paragrafi 4 e 6; 5; 7. paragrafi 1 e 3; 8; 10 e 11 della Carta europea dell'autonomia locale costituiscono delle clausole che stabiliscono norme giuridiche le quali, nonostante il loro carattere generale, vanno considerate in quanto direttamente applicabili e creano l'obbligo di fare o meno determinate cose;

Rac. 39

c. le disposizioni della Carta europea dell'autonomia locale che non sono direttamente applicabili in quanto fissano soltanto l'obbligo di ottenere determinati risultati vanno interpretate tenendo conto delle attività di controllo dell'applicazione della Carta condotte in seno al Consiglio d'Europa da parte del Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa e concretarsi nell'ambito della legislazione interna con provvedimenti positivi adottati entro scadenze ragionevoli dopo la ratifica;

d. è indispensabile inserire la Carta europea dell'autonomia locale nell'ordinamento giuridico interno tramite un atto di introduzione formale, conformemente alle norme che regolamentano la messa in applicazione dei trattati internazionali. La preesistenza di disposizioni nazionali che sembrano armonizzarsi con i principi di autonomia locale stabiliti dalla Carta non esime le autorità nazionali dal seguire questa prassi;

e. quando i testi legislativi e regolamentari nazionali concernenti gli enti locali vanno interpretati, devono esserlo alla luce delle disposizioni della Carta europea dell'autonomia locale;

f. anche se l'incorporazione della Carta europea dell'autonomia locale nell'ordinamento giuridico interno determina la tacita abrogazione delle disposizioni di diritto interno incompatibili con disposizioni della Carta direttamente applicabili, si dovrebbe prevedere un'abrogazione espressa delle disposizioni di diritto interno non conformi alla Carta;

g. i testi legislativi e regolamentari adottati dopo la ratifica e l'incorporazione della Carta europea dell'autonomia locale nell'ordinamento giuridico interno non devono opporsi alle norme che figurano nella Carta e vanno interpretate e applicate in tal senso;

h. la Carta europea dell'autonomia locale dev'essere considerata come uno strumento giuridico che si evolve parallelamente ai progressi dell'autonomia locale; in questa prospettiva, dato che il dispositivo della Carta europea dell'autonomia locale non prevede un sistema di controllo giuridico della sua applicazione, le Parti contraenti devono tener conto dei principi di interpretazione stabiliti dal Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa nell'ambito delle sue attività di controllo dell'applicazione della Carta;

i. gli Stati con struttura federale debbono far sì che le entità federate garantiscano, nella misura in cui sono competenti in materia di diritti degli enti locali, un'effettiva applicazione della Carta europea dell'autonomia locale incorporandola nel proprio diritto interno, tenendo conto dei principi sopra descritti;

j. in vista dell'effettiva applicazione della Carta europea dell'autonomia locale, è indispensabile che le disposizioni della stessa possano essere invocate dinanzi ai tribunali. L'articolo 11 della Carta sulla tutela legale dell'autonomia locale va inteso come una garanzia democratica per gli enti locali di rivolgersi a una giurisdizione indipendente e imparziale per far constatare il misconoscimento della Carta e far rispettare i loro diritti.