

**Council of Europe**  
**Conseil de l'Europe**



**Congress of Local and Regional Authorities of Europe**  
**Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe**

**TERZA SESSIONE**

**(Strasburgo, 2-4 luglio 1996)**

**RACCOMANDAZIONE 20 (1996)<sup>1</sup>**

**SUL CONTROLLO DELL'APPLICAZIONE DELLA  
CARTA EUROPEA DELL'AUTONOMIA LOCALE**

---

<sup>1</sup> Discussa e approvata dalla Camera dei Poteri Locali il 3 luglio 1996 e adottata dalla Commissione Permanente del Congresso il 5 luglio 1996 (ved. doc. CPL (3)7, progetto di Raccomandazione presentato dal Sig. G. De Sabbata, Relatore)

Il Congresso,

su proposta della Camera dei Poteri Locali,

1) Convinto dell'importanza d'una democrazia locale efficace per la ricostruzione di un'Europa unita fondata sul diritto;

2) Tenuto conto dei lavori della Conferenza che ha celebrato il 10<sup>o</sup> anniversario della Carta europea dell'autonomia locale, tenutasi a Copenaghen (Danimarca) il 17 e il 18 aprile 1996, che ha messo in luce l'importante diffusione della Carta, la diversità delle situazioni a cui essa viene applicata, la volontà manifesta degli Stati europei di fare riferimento ad essa nella costruzione di una democrazia locale autentica che risponda ai bisogni dei cittadini europei, nonché la loro preoccupazione di vederla applicare effettivamente;

3) Considerando che:

a. gli enti locali costituiscono uno dei principali fondamenti d'un regime democratico e uno dei caposaldi della costruzione europea e che, in conformità del principio di sussidiarietà, è a livello locale che il diritto dei cittadini a partecipare alla gestione della cosa pubblica può essere esercitato in maniera più diretta;

b. la Carta europea dell'autonomia locale fissa, secondo il modello della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nel settore dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone, delle norme europee comuni per tutelare i diritti degli enti locali, dando loro la possibilità di partecipare effettivamente all'adozione di decisioni riguardanti la loro realtà quotidiana;

c. in occasione del 10<sup>o</sup> anniversario della sua apertura alla sottoscrizione, la Carta europea dell'autonomia locale rappresenta sempre il solo riferimento giuridico di portata internazionale a carattere vincolante riguardante lo sviluppo dell'autonomia locale e l'applicazione del principio di sussidiarietà in tutta Europa, come attestato dal numero crescente degli Stati membri che l'hanno firmata o ratificata;

d. la Carta europea dell'autonomia locale ha costituito un modello che ha ispirato le democrazie dell'Europa centrale e orientale nel processo di riforma della loro legislazione in materia di autonomia locale e che l'ONU sta elaborando una dichiarazione sull'autonomia locale che s'ispira alla Carta;

4) Rammentando che:

a. il Congresso - con l'accordo del Comitato dei Ministri e in mancanza di un sistema intergovernativo di controllo dell'applicazione della Carta europea dell'autonomia locale - è il diretto responsabile dell'applicazione di quest'ultima e che in questa prospettiva un Gruppo di lavoro del CPLRE, costituito a tal fine, sceglie a intervalli regolari determinati articoli della Carta per verificare la loro effettiva applicazione da parte delle Parti contraenti e in vista della formulazione di osservazioni e proposte ai governi;

b. il Gruppo di lavoro del Congresso attualmente responsabile del controllo dell'applicazione della Carta europea dell'autonomia locale ha incaricato un comitato di esperti indipendenti - operante sotto la sua egida e presieduto dal Sig. Alain DELCAMP (Francia) - di elaborare uno studio sulle "Relazioni istituzionali delle autorità centrali e regionali con le autorità locali: i casi, i tipi e le caratteristiche politico-giuridiche dei controlli esercitati sugli organi delle autorità locali";

5) Considerata la Relazione del Gruppo di lavoro riguardante l'applicazione dell'articolo 3, dell'articolo 6 paragrafo 2, dell'articolo 7 paragrafo 1 e dell'articolo 8 della Carta europea dell'autonomia locale, basata sullo studio elaborato dal comitato di esperti indipendenti e presentato dal Sig. Giorgio DE SABBATA, Relatore (Italia), che costituisce un quadro particolarmente completo delle relazioni istituzionali delle autorità centrali e/o regionali con le autorità a cui si riferisce Carta;

6) Convinto che per quanto riguarda la questione delle relazioni delle autorità centrali e/o regionali con le autorità locali, le disposizioni combinate dell'articolo 7 paragrafo 1 e dell'articolo 8 della Carta costituiscono una base sufficiente per garantire l'esistenza d'una vera e propria autonomia locale;

7) Costata, nell'applicazione delle disposizioni citate al punto 5 della presente Raccomandazione, un certo numero di anomalie e di difficoltà che riguardano in particolare:

a. il sussistere di controlli d'opportunità negli Stati che non hanno espresso riserve sull'articolo 8 della Carta, e ciò segnatamente in materia finanziaria;

b. l'esistenza di controlli sugli eletti e sugli organi locali che sfociano in sanzioni amministrative o penali che non rispettano i diritti elementari della difesa, sulla base di procedure che non assicurano l'applicazione del principio del contraddittorio e le garanzie del ricorso amministrativo e giurisdizionale;

c. il mancato rispetto del principio di proporzionalità nelle attività di controllo che devono riguardare in primo luogo e unicamente gli atti che sono oggetto dell'infrazione, in relazione con l'infrazione commessa, sottolineando che la sospensione e la destituzione degli eletti locali deve intervenire solo come *ultima ratio*;

d. la mancanza, in alcuni casi, di sistemi di regolamento istituzionali o spontanei che permettano la soluzione dei conflitti politici in seno alle autorità locali e che evitino l'intervento delle autorità centrali o regionali;

e. l'esistenza di personale dell'amministrazione centrale al servizio degli enti locali eletti che, in certi casi, serve da punto di appoggio a una vera e propria tutela indiretta *a priori*;

f. i limiti imposti alla libertà delle autorità locali elette nel reclutare un personale di qualità, sulla base di principi di merito e di competenza;

8) Invita il Comitato dei Ministri a trasmettere ai Governi degli Stati membri che hanno firmato e ratificato la Carta la relazione citata al punto 5 della presente Raccomandazione riguardante l'applicazione dell'articolo 3, dell'articolo 6 paragrafo 2, dell'articolo 7 paragrafo 1 e dell'articolo 8 della Carta;

9) Invita il Comitato dei Ministri ad adottare, all'intenzione dei Governi degli Stati membri che hanno ratificato la Carta, una Raccomandazione riguardante i seguenti punti:

*a. vigilare per il rispetto scrupoloso dell'articolo 3, dell'articolo 6 paragrafo 2, dell'articolo 7 paragrafo 1 e dell'articolo 8 della Carta europea dell'autonomia locale che si sono impegnati ad applicare, rivedendo tempestivamente le disposizioni della loro legislazione che potrebbero essere in contraddizione con la sua lettera o con il suo spirito e ciò avvalendosi dell'assistenza del Gruppo di lavoro del Congresso incaricato del controllo dell'applicazione della Carta;*

*b. attribuire un'importanza particolare alle questioni sollevate al paragrafo 8 della presente Raccomandazione e, in particolare, alle condizioni di verifica degli atti che devono tendere a limitare allo stretto indispensabile i controlli d'opportunità;*

*c. prendere atto, per quanto riguarda il controllo sulle persone e sugli organi eletti locali o regionali ai quali hanno dichiarato che la Carta venga applicata sul loro territorio:*

*i. del fatto che questo punto dipende dall'articolo 7 paragrafo 1 della Carta;*

*ii. del fatto che questa forma di controllo deve presentare garanzie almeno equivalenti a quelle previste per l'esercizio del controllo sugli atti e, in particolare, la regola di proporzionalità enunciata all'articolo 8 paragrafo 3 della Carta;*

*iii. dell'esistenza di un diritto di ricorso in conformità all'articolo 11 della Carta, restando salva e impregiudicata l'applicazione delle regole della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e che il rispetto del libero esercizio del mandato implicherebbe in generale il fatto che tale ricorso sia sospensivo, salvo circostanza eccezionale debitamente giustificata;*

*d. tener conto del fatto che:*

*i. se l'esistenza di procedure di destituzione, di sospensione o di scioglimento non sono in sé contrarie alla Carta, si può ricorrere ad esse solo in ultima analisi e che la loro applicazione può avvenire solo in caso di violazioni ripetute e accertate della Costituzione o della legge votata dal Parlamento, o di interruzione prolungata che renderebbe impossibile l'esercizio del mandato che è stato loro affidato;*

*ii. per limitare i casi in cui le suddette procedure potrebbero essere applicate, occorre includere nella loro legislazione delle procedure di sostituzione d'azione o, per prevenire degli atti arbitrari da parte dell'autorità di controllo, delle procedure di soluzione dei conflitti su iniziativa delle medesime autorità locali;*

*e. di limitare allo stretto indispensabile, per quanto riguarda l'applicazione dell'articolo 6 della Carta e, in modo più particolare, del suo paragrafo 1, le regole che, tramite una migliore gestione o in nome delle loro proprie difficoltà finanziarie, tenderebbero a ledere la libertà degli enti a cui si riferisce la Carta "di definire da sé le strutture amministrative interne di cui esse intendono dotarsi";*

*f. tenere sempre a mente il fatto che la vera sanzione è in primissimo luogo quella dell'elettore e che ogni verifica di gestione può avere come fine solo quello di contribuire a chiarire le sue scelte mediante un'informazione obiettiva e contraddittoria;*

*g. prendere atto, per quanto riguarda l'esistenza di funzionari dell'amministrazione centrale all'interno degli organi chiamati a partecipare alla gestione degli enti a cui si riferisce Carta:*

- i. del fatto che tutti gli sforzi devono essere fatti per pervenire al reclutamento e alla formazione di personale di tutto indipendente da altre autorità che non siano quelle che lo impiegano;*
- ii. del fatto che devono essere escluse, in maniera generale, tutte le soluzioni in cui il personale, sia in virtù del suo statuto, sia in virtù della posizione che esso occupa all'interno degli organismi, potrebbe essere indotto a dipendere, nelle decisioni prese nel quadro delle sue funzioni, da autorità che non siano quelle che lo impiegano;*
- iii. che le relazioni con i servizi dell'amministrazione centrale messi a disposizione delle autorità locali non potrebbero avere come effetto la sostituzione d'una tutela "tecnica" officiosa con la tutela ufficiale in via di sparizione;*

10) Raccomanda agli Stati membri - Belgio, Francia, Moldavia, Romania, Slovenia, Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Federazione Russa - che hanno firmato la Carta europea dell'autonomia locale di ratificarla nel caso in cui non l'avessero ancora fatto e ciò anche se le loro disposizioni costituzionali e legislative, nonché l'organizzazione pratica relative all'autonomia locale fossero fin da ora conformi ai principi contenuti nella Carta;

11) Raccomanda agli Stati membri - Albania, Andorra, Repubblica Ceca, Irlanda, Lettonia, Lituania, San Marino, Repubblica Slovacca, Svizzera, Ucraina, Regno Unito - che non hanno firmato la Carta europea dell'autonomia locale di firmarla e di ratificarla, dato che il rispetto delle sue disposizioni costituisce la base giuridica fondamentale dell'azione del Consiglio d'Europa nell'ambito della democrazia locale.

12) Raccomanda agli Stati membri - Austria, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Ungheria, Islanda, Italia, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Portogallo, Spagna, Svezia e Turchia - che hanno firmato e ratificato la Carta europea dell'autonomia locale di verificare la conformità delle disposizioni del loro diritto interno con gli impegni presi, e di esaminare l'opportunità o meno di mantenere le riserve formulate al momento della sua ratifica.

13) Invita il Comitato dei Ministri a dare seguito favorevole alla domanda già espressa dal CPLRE ed ora rinnovata dall'Assemblea parlamentare nella sua Raccomandazione 1285 (1996), di elaborare un protocollo che modifichi la Carta europea dell'autonomia locale autorizzando il Comitato dei Ministri a invitare degli Stati non membri ad aderire alla Carta, tenendo conto dell'interesse ad ammettere alla firma della Carta gli Stati non europei che abbiano dei rapporti di cooperazione con gli Stati membri del Consiglio d'Europa.