

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

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
Photo: Council of Europe

© Council of Europe, February 2021
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 – 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 primaria consiste nel rafforzare la democrazia locale e regionale e nel monitorarne l'evoluzione.

In questo contesto, il Congresso supervisiona l'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, e il diritto a un ricorso giurisdizionale in caso di ingerenza da parte di altri livelli di governo.

Gli enti territoriali sollecitano sempre più spesso l'intervento del Congresso per affrontare 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, commentare un disegno di legge volto a eliminare i consigli municipali di una capitale, oppure formulare osservazioni sul divieto di utilizzare una lingua minoritaria nell'ambito dell'amministrazione degli affari locali. Il Congresso è quindi invitato a esprimere il suo parere circa l'applicazione della Carta su una gamma molto ampia di questioni.

Grazie alle sue attività di monitoraggio, il Congresso garantisce la buona applicazione della Carta e contribuisce in tal modo a mantenere una sana autonomia di governo locale e regionale in Europa.

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 degli aspetti specifici della Carta;
- osserva le elezioni locali e regionali.

A conclusione delle missioni di monitoraggio, il Congresso elabora rapporti che sono poi adottati dalla sua Commissione di Monitoraggio, incaricata ugualmente di approvare delle raccomandazioni rivolte agli Stati membri, previa adozione da parte del Congresso.

Dal 1995, il Congresso ha adottato più di 100 rapporti di monitoraggio, a seguito dei quali numerose riforme legislative sono state intraprese dagli Stati membri del Consiglio d'Europa; questi ultimi possono ugualmente decidere di ratificare le disposizioni della Carta per le quali avevano formulato delle riserve al momento della firma del trattato. Gli Stati possono inoltre intraprendere 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 (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 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 più adatte per risolvere i problemi riscontrati dalla delegazione e garantire l'attuazione tempestiva ed efficace delle raccomandazioni formulate dal Congresso sotto forma di un piano d'azione presentato al governo nazionale.

Il Congresso contribuisce così, 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 ottobre 1985

Le versioni autorizzate del testo della Carta europea dell'autonomia locale sono quelle prodotte nelle lingue ufficiali del Consiglio d'Europa, inglese e francese. Sono disponibili sul sito web dell'Ufficio Trattati del Consiglio d'Europa. Il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa declina ogni responsabilità per la qualità della traduzione delle versioni non ufficiali.

Preambolo

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

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

considerando che la stipulazione di accordi nel settore amministrativo è uno dei mezzi atti a realizzare detto fine;

considerando che le collettività 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 collettività locali investite 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 del potere;

affermando che ciò presuppone l'esistenza di collettività locali dotate di organi decisionali democraticamente costituiti, che beneficino 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 legale 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 le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità e a favore delle popolazioni, una parte importante degli 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 – Portata dell'autonomia locale

1. Le competenze di base delle collettività locali sono stabilite dalla Costituzione o dalla legge. Tuttavia, detta norma non vieta il conferimento, alle collettività locali, di competenze specifiche, in conformità alla legge.
2. Le collettività locali hanno, nell'ambito della legge, piena facoltà di prendere iniziative proprie per qualsiasi questione che non esuli dalla loro competenza o sia assegnata ad un'altra autorità.
3. L'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle 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 affidate alle collettività locali devono di regola essere complete ed integrali. Possono essere messe in causa o limitate da un'altra autorità, centrale o regionale, solamente nell'ambito della legge.
5. In caso di delega dei poteri da parte di un'autorità centrale o regionale, le collettività locali devono fruire, per quanto possibile, della libertà di armonizzare l'esercizio delle loro funzioni alle condizioni locali.
6. Le collettività locali dovranno essere consultate per quanto possibile, in tempo utile ed in maniera opportuna

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

Articolo 5 – Tutela dei limiti territoriali delle collettività locali

Per ogni modifica dei limiti locali territoriali, le collettività locali interessate dovranno essere preliminarmente consultate, eventualmente mediante referendum, qualora ciò sia consentito dalla legge.

Articolo 6 – Adeguamento delle strutture e dei mezzi amministrativi alle missioni delle collettività locali

1. Senza pregiudizio di norme più generali emanate dalla legge, le collettività locali devono poter definire esse stesse le strutture amministrative interne di cui intendono dotarsi, per adeguarle alle loro esigenze specifiche in modo tale da consentire un'amministrazione efficace.
2. Lo statuto del personale delle collettività locali deve consentire un reclutamento di qualità, che si basi sui principi del merito e della competenza; a tal fine, deve associare 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 dalle collettività locali deve assicurare il libero esercizio del loro mandato.

2. Esso deve consentire un adeguato compenso finanziario delle spese derivanti dall'esercizio del loro mandato, nonché, se del caso, un compenso finanziario 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 eletto locale possono essere stabilite solamente dalla legge o dai principi giuridici fondamentali.

Articolo 8 – Verifica amministrativa degli atti delle collettività locali

1. Ogni verifica amministrativa sulle collettività locali potrà essere effettuata solamente nelle forme e nei casi previsti dalla Costituzione o dalla legge.
2. Ogni verifica amministrativa degli atti delle collettività locali deve di regola avere come unico fine di assicurare il rispetto della legalità e dei principi costituzionali. La verifica amministrativa può, tuttavia, comportare una verifica esercitata da autorità di livello superiore dell'opportunità in merito ai compiti la cui esecuzione è delegata alle collettività locali.
3. La verifica amministrativa delle collettività locali deve essere esercitata 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 delle collettività locali

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

2. Le risorse finanziarie delle collettività locali devono essere proporzionate alle competenze previste dalla Costituzione o dalla legge.
3. Una parte almeno delle risorse finanziarie delle collettività locali deve provenire da tasse e imposte locali di cui esse hanno facoltà di stabilire il tasso nei limiti previsti dalla legge.
4. I sistemi finanziari che sostengono le risorse di cui dispongono le collettività locali devono essere di natura sufficientemente diversificata ed evolutiva per consentire loro di seguire, in pratica, per quanto possibile, l'andamento reale dei costi di esercizio delle loro competenze.
5. La tutela delle collettività locali finanziariamente più deboli richiede la messa in opera di procedure di perequazione finanziaria o di misure equivalenti, destinate a correggere gli effetti di una ripartizione impari di fonti potenziali di finanziamento, nonché degli oneri loro incombenti. Dette procedure o misure non devono diminuire la libertà di opzione delle collettività locali nel proprio settore di responsabilità.
6. Le collettività locali dovranno essere opportunamente consultate per quanto riguarda le modalità dell'assegnazione, nei loro confronti, delle risorse nuovamente distribuite.
7. Per quanto possibile, le sovvenzioni concesse alle collettività locali non dovranno essere destinate al finanziamento di progetti specifici. La concessione di sovvenzioni non deve pregiudicare la libertà fondamentale della politica delle collettività locali nel proprio settore di competenza.
8. Per finanziare le loro spese di investimento, le collettività locali devono poter avere accesso, in conformità alla legge, al mercato nazionale dei capitali.

Articolo 10 – Diritto di associazione degli enti locali

1. Le collettività locali hanno diritto, nell'esercizio delle loro competenze, a collaborare e, nell'ambito della legge, ad associarsi ad altre collettività locali per la realizzazione di attività di interesse comune.
2. Il diritto delle collettività locali di aderire ad un'associazione per la tutela e la promozione dei loro interessi comuni e quello di aderire ad un'associazione internazionale di collettività locali devono essere riconosciuti in ogni Stato.
3. Le collettività locali possono, alle condizioni eventualmente previste dalla legge, cooperare con le collettività di altri Stati.

Articolo 11 – Tutela legale dell'autonomia locale

Le collettività 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, consacrati 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. Ciascuno 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 – Collettività cui si applica la Carta

I principi di autonomia locale contenuti nella presente Carta si applicano a tutte le categorie di collettività 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 collettività locali e regionali alle quali intende limitare il settore di applicazione o che intende escludere dal settore di applicazione della presente Carta. Essa può anche includere

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

Articolo 14 – Comunicazioni 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 successivo momento, 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 3. Ciascuna Parte che, a seguito della denuncia di un paragrafo, non si adegui più alle disposizioni dell'articolo 12, paragrafo 1, sarà considerata come avendo denunciato la Carta stessa.

Articolo 18 – Notifiche

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

- a. ogni firma;
- b. il deposito di ogni strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione;
- c. ogni data di entrata in vigore della presente Carta, in conformità al suo articolo 15;
- d. ogni notifica ricevuta in applicazione delle disposizioni dell'articolo 12, paragrafi 2 e 3;
- e. ogni notifica ricevuta in applicazione delle disposizioni dell'articolo 13;
- f. ogni altro atto, notifica o comunicazione relativa alla presente Carta.

Fatto a Strasburgo il 15 ottobre 1985 in francese e 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 novembre 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 denota 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 persone o gruppi 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;

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 a 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 effettuata 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 a essere vincolati dal Protocollo, in conformità alle 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.

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 un'ambizione che gli enti locali hanno coltivato a lungo. È stato inoltre riconosciuto molto presto che un testo di questo tipo doveva mirare a raccogliere l'adesione dei soggetti le cui azioni sono 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 appunto 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 redatto dalla 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 presentazione 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 consultazione 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, affinché 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 mettere 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 20ª 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 concretezza, 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 infatti il concetto che il grado di autonomia di cui godono le collettività locali possa essere considerato la pietra miliare 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 a 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 ogni sistema di governo democratico deve rispettare a livello locale. Inoltre, gli impegni delle Parti possono essere successivamente estesi ad altre disposizioni, una volta 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 inoltre 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 essere incapaci 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 dell'applicazione della Carta.

Paragrafo 1

La nozione di "capacità effettiva" contiene l'idea che il diritto formale di regolamentare e amministrare una parte importante degli affari pubblici deve essere accompagnato dai mezzi necessari per esercitarlo efficacemente. L'uso dell'espressione "nei limiti stabiliti dalla legge" riconosce che tale diritto e capacità possono essere definiti con maggiore precisione dal legislatore.

"Sotto la propria 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 amministrati 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, che il Parlamento, mediante leggi di delega, possa 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, la cui esistenza è in tal senso riconosciuta dall'Articolo 4, paragrafo 2, può essere conferito alle collettività locali un ampio potere decisionale, oltre alle responsabilità specifiche.

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 di poteri non interferisca eccessivamente nella 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 una normativa 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 un'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 certe posizioni amministrative, 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 prospettive di carriera 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 capa-

cià 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 straordinario di carattere 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 far parte di un nucleo di 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.

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 supervisiona il rispetto dei principi della Carta da parte degli Stati membri che hanno firmato e ratificato questo trattato e il suo Protocollo addizionale.

www.coe.int

Il Consiglio d'Europa è la principale organizzazione di difesa dei diritti umani del continente. Vi aderiscono 47 Stati membri, compresi tutti i membri 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. Composto da due Camere – la Camera dei poteri locali e la Camera delle regioni – e da tre Commissioni, è formato da 648 eletti locali e regionali, che rappresentano oltre 150.000 enti territoriali europei.