

# La Carta

europea dell'autonomia locale

*Il trattato di riferimento per le collettività europee*

## Riconoscimento internazionale dell'autonomia locale



Oscar-Luigi Scalfaro, Ministro dell'Interno della Repubblica Italiana, firma la Carta, il 15 ottobre 1985, a Strasburgo, Francia

Tutti i cittadini europei, indipendentemente dal regime costituzionale, federale o unitario, dello Stato in cui risiedono, si considerano anzitutto cittadini di un ente locale, di cui hanno eletto gli organi di governo.

Gli indiscussi progressi della democrazia territoriale hanno costituito una delle pietre miliari delle conquiste democratiche del 20° secolo. Ci avviaamo oggi progressivamente verso un'Europa degli enti territoriali, che consente ai cittadini di prendere in mano il proprio futuro nella comunità in cui vivono.

La Carta europea dell'autonomia locale, ratificata ad oggi

da 45 Stati, è il primo trattato internazionale vincolante che garantisce i diritti delle collettività territoriali e dei loro amministratori eletti. Costituisce pertanto uno strumento giuridico unico nel suo genere per la tutela dell'autonomia e dell'indipendenza degli enti territoriali in Europa e rappresenta la base per sviluppare la democrazia di prossimità.

**Città e regioni,**  
avamposto della  
democrazia

▶ ▶ ▶ 2



**L'autonomia  
locale,**  
il diritto delle  
collettività di gestire  
gli affari di loro  
competenza

▶ ▶ ▶ 3



**Amministratori  
eletti**

indipendenti che  
definiscono le loro  
strutture amministrative

▶ ▶ ▶ 4



**Risorse**

corrispondenti ai  
compiti conferiti  
alle collettività

▶ ▶ ▶ 5



**La Carta,**  
un quadro di  
protezione legale

▶ ▶ ▶ 6



**Il Congresso,**

Il garante del  
rispetto della Carta

▶ ▶ ▶ 7



## Città e regioni, avamposto della democrazia

Il riconoscimento della democrazia locale da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa ha condotto all'adozione, nel 1985, della Carta europea dell'autonomia locale. Il testo sancisce il ruolo delle collettività in quanto primo livello in cui è esercitata la democrazia. È diventato il trattato internazionale di riferimento in questo campo.



Municipio di Vaduz, foto scattata in occasione di una missione di monitoraggio della democrazia locale nel Liechtenstein.

### Estratti dal Preambolo della Carta

"[ ... ] le collettività locali costituiscono uno dei principali fondamenti di ogni regime democratico; [...] 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 [ed] è a livello locale che il predetto diritto può essere esercitato il più direttamente possibile [ ... ] L'esistenza di collettività locali investite di responsabilità effettive consente un'amministrazione efficace e vicina al cittadino.

La difesa e il rafforzamento dell'autonomia locale [ ... ] presuppongono l'esistenza di collettività locali dotate di organi decisionali democratici-

camente costituiti, che godano di una vasta autonomia per quanto riguarda le loro competenze, le modalità di esercizio delle stesse, e i mezzi necessari all'espletamento dei loro compiti istituzionali."

*"L'autonomia degli enti locali [...] è l'espressione più autentica della libertà dell'individuo, in quanto membro a pieno titolo della comunità."*

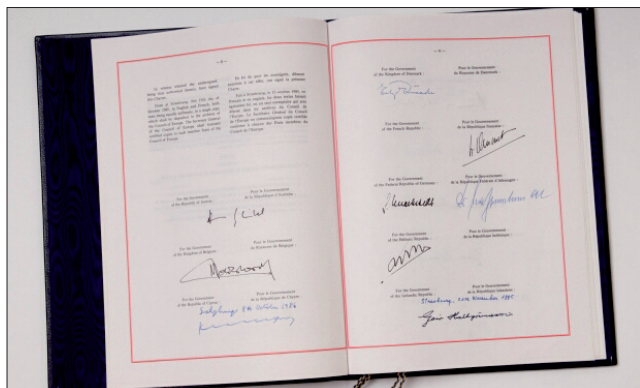
*Oscar Luigi Scalfaro,  
Ministro dell'Interno  
della Repubblica italiana,  
il 15 ottobre 1985*

### La Carta, pietra angolare dell'edificio democratico

La Carta europea dell'autonomia locale stabilisce le norme destinate a tutelare i diritti degli enti locali e impone agli Stati che l'hanno ratificata il rispetto di un certo numero di condizioni, principi e pratiche. La Carta è stata aperta alla firma il 15 ottobre 1985 ed è entrata in vigore il 1° settembre 1988; alla fine del 2011, era stata ratificata da 45 dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa.

# I diritti delle collettività sono integrati nell'ordinamento interno

La Carta prescrive che il principio dell'autonomia locale sia inserito nella legislazione o nella Costituzione degli Stati, al fine di garantirne l'effettiva applicazione. Sancisce inoltre i principi del funzionamento democratico delle collettività territoriali.



L'originale della Carta depositato presso l'Ufficio dei Trattati del Consiglio d'Europa

## Il diritto di gestire gli affari locali...

"Il principio dell'autonomia locale deve essere riconosciuto dalla legislazione interna, e per quanto possibile, dalla Costituzione." (Articolo 2)

"Per autonomia locale si 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." (Articolo 3)

## La responsabilità degli organi eletti...

"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." (Articolo 3)

## Il livello decisionale più vicino ai cittadini...

"L'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza alle 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 [...] 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." (Articolo 4)

## Una Carta applicabile anche alle autorità regionali...

"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 [...]" (Articolo 13)

*"Il rafforzamento dell'autonomia locale [...] è una delle vie più promettenti per ottenere il necessario rinnovamento della democrazia."*

*Jean-Claude Juncker, Primo ministro lussemburghese,  
Rapporto "Consiglio d'Europa - Unione europea:  
Una stessa ambizione per il continente europeo"  
11 aprile 2006*

## Garantire l'indipendenza degli amministratori eletti

La carica degli amministratori locali deve garantire il libero esercizio del loro mandato nell'ambito dell'autonomia locale. Devono poter definire le loro strutture amministrative e assumere il personale competente.

### Libero esercizio del mandato...

“Lo statuto dei rappresentanti eletti dalle collettività locali deve assicurare il libero esercizio del loro mandato.

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, o una remunerazione per il lavoro svolto, nonché un'adeguata copertura sociale.

Le funzioni ed attività incompatibili con il mandato di eletto locale possono essere stabilite solamente dalla legge o dai principi giuridici fondamentali.”

(Articolo 7)

### Il diritto di determinare le strutture interne ...

“[ ... ] le collettività locali devono poter definire esse stesse le strutture amministrative interne di cui intendono dotarsi, per adeguarle alle loro esigenze specifiche in



*Il libero esercizio del mandato di un amministratore eletto si esprime anche attraverso il voto*

modo tale da consentire un'amministrazione efficace.

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 assicurare adeguate condizioni di formazione, di remunerazione e di prospettive di carriera.”

(Articolo 6)

## Collettività territoriali protette da qualsiasi ingerenza

“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 [ ... ]

“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 4)

## Risorse corrispondenti ai compiti conferiti alle collettività

La Carta è il primo trattato ad affermare il principio che il conferimento di competenze agli enti locali sia accompagnato da un trasferimento di risorse finanziarie. Tale criterio favorisce il decentramento di poteri al livello più vicino ai cittadini consentendo così l'attuazione del principio di sussidiarietà.

### Le finanze locali, una questione di interesse nazionale ...

"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.

Le risorse finanziarie delle collettività locali devono essere proporzionate alle competenze previste dalla Costituzione o dalla legge.

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." (Articolo 9)

### La capacità di riscuotere entrate tributarie proprie...

"Almeno una parte 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." (Articolo 9)

### ...e la solidarietà nei confronti delle collettività più deboli

"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." (Articolo 9)

*"Le due principali preoccupazioni di tutti gli amministratori comunali riguardano in primo luogo l'autonomia e le libertà locali e, in secondo luogo, le possibilità finanziarie che consentono, ma troppo spesso limitano, la realizzazione dei progetti previsti."*

*Jacques Chaban-Delmas,  
Presidente della Conferenza  
europea dei poteri locali,  
il 12 gennaio 1957*

### Una gestione finanziaria autonoma...

"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."

(Articolo 9)



Le risorse finanziarie di una collettività locale devono permetterle, ad esempio, di realizzare dei lavori di assetto urbano.

## La Carta, un quadro normativo per la tutela delle collettività locali

La Carta stabilisce un certo numero di garanzie destinate a tutelare i diritti delle collettività locali. Ad esempio, non possono essere modificati i confini territoriali senza l'accordo della collettività interessata e il controllo delle attività degli enti locali deve essere definito dalla legge, con la possibilità di un ricorso giurisdizionale.

### L'inviolabilità dei confini territoriali...

"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 5)

### Verifiche limitate...

"Ogni verifica amministrativa sulle collettività locali potrà essere effettuata solamente nelle forme e nei casi previsti dalla Costituzione o dalla legge.

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, a livello superiore, dell'opportunità in merito ai compiti, la cui esecuzione è delegata alle collettività locali.

La verifica amministrativa delle collettività locali deve essere esercitata nel rispetto di un equilibrio tra la portata dell'intervento dell'autorità di



*I rapporti di monitoraggio sono discussi e adottati nel corso delle sessioni plenarie del Congresso*

controllo e l'importanza degli interessi che essa intende salvaguardare."

(Articolo 8)

### Diritto di ricorso giurisdizionale...

"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."

(Articolo 11)

*"Un'effettiva democrazia e una buona governance a ogni livello sono essenziali per creare comunità sostenibili, luoghi in cui la gente desidera vivere e lavorare, adesso, come nel futuro."*

*John Prescott,  
Vice-Primo Ministro  
del Regno Unito,  
Vertice di Varsavia,  
il 16 maggio 2005*

## Il Congresso, garante del rispetto dei diritti enunciati nella Carta

I paesi che hanno ratificato la Carta si sono impegnati a rispettare un minimo di diritti che costituiscono il fondamento europeo della democrazia locale. Il Congresso vigila sul rispetto di tali principi, mediante un monitoraggio sistematico e un dialogo regolare con i Governi dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa. Tale dialogo è essenziale per verificare l'impatto e l'applicazione della Carta europea dell'autonomia locale.

### Il monitoraggio dell'applicazione della Carta ...

Il Congresso dei poteri locali e regionali, in quanto portavoce degli enti territoriali europei, è l'unico organo europeo incaricato del monitoraggio dell'ap-

plimentazione della Carta. consentono di informare i governi, i parlamenti, le associazioni, gli amministratori eletti e i media sulla situazione della democrazia locale e regionale in determinati paesi e sull'applicazione della Carta.

### Un dialogo regolare con i Governi...

Il Congresso procede a regolari scambi di opinione con i ministri e le autorità nazionali sul seguito dato alle sue raccomandazioni. Questo dialogo aperto e costruttivo è favorito da una stretta cooperazione, realizzata attraverso le attività di un certo numero di co-relatori imparziali e indipendenti designati dal Congresso in funzione di criteri obiettivi.

*" Il sistema adottato dal Congresso per il monitoraggio dell'autonomia locale costituisce per ogni Stato membro un'utile guida per definire ulteriori attività da condurre a livello nazionale."*

Zlata Plostajner,

Ministro sloveno dell'autonomia locale e dello sviluppo regionale

plicazione della Carta dell'autonomia locale e quindi di seguire la situazione della democrazia territoriale e l'evoluzione dell'autonomia locale e regionale in tutta Europa.

Il Congresso effettua regolarmente delle missioni generali di monitoraggio nei singoli paesi; può inoltre decidere di organizzare delle missioni ricognitive per indagare su situazioni preoccupanti.

I rapporti, le raccomandazioni e le risoluzioni che sono in seguito adottati

Numerose riforme legislative sono state avviate dagli Stati membri in seguito ai risultati delle attività di monitoraggio e delle raccomandazioni del Congresso.



*Un'urna elettorale in un carcere di Chisinau (Moldova). Il rispetto dei diritti civili, anche in prigione, è il segno della qualità della democrazia locale in un paese.*

Nel 2010, tale processo di monitoraggio è stato consolidato grazie a visite più frequenti in ogni Stato membro, a un dialogo politico rafforzato e a un'assistenza post-monitoraggio.

### Le associazioni di enti locali, partner del Congresso...

Nel corso delle sue attività di monitoraggio, il Congresso si avvale del supporto delle associazioni nazionali dei poteri locali, che operano come un sistema di allerta precoce del sistema autonomistico negli Stati membri. È inoltre garantito dalla Carta il diritto delle collettività di costituire associazioni e di aderirvi.

## Un nucleo di principi fondamentali

Gli Stati si impegnano a considerarsi vincolati da un “nocciolo duro” di principi fondamentali, per i quali non è possibile formulare alcuna riserva, riguardanti, ad esempio, il diritto dei cittadini a partecipare alla gestione degli affari pubblici, i diritti fondamentali degli enti locali in materia di autonomia, elezione dei propri organi locali, trasferimento di competenze, strutture amministrative e risorse finanziarie proprie, come pure il diritto al ricorso giurisdizionale in caso di ingerenza da parte di autorità di livello di governo superiore. Con la formulazione di questo nucleo essenziale di principi fondamentali, la Carta intende conciliare le diverse esigenze derivanti dalla pluralità delle strutture degli enti locali negli Stati membri del Consiglio d'Europa. L'obiettivo finale resta tuttavia il rispetto dell'insieme delle disposizioni della Carta.

### Paesi che hanno ratificato la Carta (data della ratifica)

Albania (4.4.2000)	Francia (17.1.2007)	Polonia (22.11.1993)
Andorra (23.3.2011)	Georgia (8.12.2004)	Portogallo (18.12.1990)
Armenia (25.1.2002)	Germania (17.5.1988)	Regno Unito (24.4.1998)
Austria (23.9.1987)	Grecia (6.9.1989)	Repubblica ceca (7.5.1999)
Azerbaijan(15.4.2002)	Irlanda (14.5.2002)	Romania (28.1.1998)
Belgio (25.8.2004)	Islanda (25.3.1991)	Serbia (6.9.2007)
Bosnia-Erzegovina (12.7.2002)	Italia (11.5.1990)	Slovacchia (1.2.2000)
Bulgaria (10. 5.1995)	Lettonia (5.12.1996)	Slovenia (15.11.1996)
Cipro (16.5.1988)	Liechtenstein (11.5.1988)	Spagna (8.11.1988)
Croazia (11.10.1997)	Lituania (22.6.1999)	Svezia (29.8.1989)
Danimarca (3.2.1988)	Lussemburgo (15.5.1987)	Svizzera (17.2.2005)
Estonia (16.12.1994)	Malta (6.9.1993)	Turchia (9.12.1992)
“ex Repubblica jugoslava di Macedonia” (6.6.1997)	Moldova (2.10.1997)	Ucraina (11.9.1997)
Federazione russa (5.5.1998)	Montenegro (12.09.2008)	Ungheria (21.3.1994)
Finlandia (3.6.1991)	Norvegia (26.5.1989)	
	Paesi Bassi (20.3.1991)	

### CONTATTI

The Congress  
  
Le Congrès



**Segretariato del Congresso dei poteri  
locali e regionali del Consiglio d'Europa**

Avenue de l'Europe – F-67075 Strasbourg Cedex

Tel. : +33 (0)3 88 41 21 10 [congress.web@coe.int](mailto:congress.web@coe.int)

Fax : +33 (0)3 88 41 37 47 [www.coe.int/congress](http://www.coe.int/congress)

