Adesione al Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali
A.C. 916

Dossier n° 59 - Schede di lettura
7 marzo 2023

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	916
Titolo:	Adesione al Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali, fatto a Utrecht il 16 novembre 2009
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Craxi
Iter al Senato:	Sì
Date:	
trasmissione alla Camera:	22 febbraio 2023
assegnazione:	27 febbraio 2023
Commissione competente :	III Affari esteri
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali e V Bilancio e Tesoro

Premessa

L'A.C. 916 di iniziativa parlamentare, reca l'autorizzazione alla ratifica e all'esecuzione dell'adesione al **Protocollo addizionale** alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali, fatto a Utrecht il 16 novembre 2009.

Il provvedimento in questione è stato approvato dal Senato il 21 febbraio 2023 (A.S. 332 Senatori Craxi ed altri).

Si ricorda che nella XVIII legislatura, un disegno di legge analogo, presentato dal Governo, approvato in seconda lettura dalla Commissione Affari esteri (A.C. 3044) non poté concludere il suo iter per la conclusione anticipata della legislatura.

Come precisato nella relazione illustrativa dell'A.S. 332 il Protocollo, firmato il 16 novembre 2009 ed entrato in vigore il 1° giugno 2012, rappresenta il culmine di oltre 20 anni di lavoro a livello intergovernativo in seno al Consiglio d'Europa in tema di partecipazione democratica a livello locale, iniziato con la firma della **Carta europea delle autonomie locali.**

La Carta europea delle autonomie locali

La Carta europea delle autonomie locali, adottata a Strasburgo il 15 ottobre del 1985 in seno al Consiglio d'Europa e ratificata da tutti e 47 i Paesi aderenti, **obbliga le Parti ad applicare le regole fondamentali per garantire l'indipendenza politica, amministrativa e finanziaria degli enti locali**, prevedendo che il principio dell'autonomia locale sia riconosciuto dal diritto nazionale e protetto dalla Costituzione, permettendo agli enti locali di essere eletti con suffragio universale. Il nostro Paese l'ha ratificata ai sensi della legge 30 dicembre 1989, n. 439.

iL Protocollo addizionale del 2019

A sua volta il **Protocollo addizionale del 2019** stabilisce che alla Carta europea delle autonomie locali sia aggiunta una nuova dimensione, prevedendo di garantire mediante uno strumento giuridico internazionale il diritto della persona a partecipare alla gestione degli affari delle collettività locali, ovvero il diritto di adoperarsi per determinare o influenzare l'esercizio delle competenze e delle responsabilità dell'autorità locale, concretizzando una tendenza di lungo termine nello sviluppo sociale degli Stati europei.

In particolare, le Parti contraenti sono invitate a adottare i provvedimenti necessari per facilitare l'esercizio di tale diritto e renderlo effettivo e garantire che il diritto dei cittadini alla partecipazione non comprometta le norme etiche di integrità e trasparenza dell'esercizio dell'autonomia e delle responsabilità delle collettività locali.

Il Protocollo è stato finora ratificato da 21 stati membri del Consiglio d'Europa, di cui 13 appartenenti all'Unione europea (Bulgaria, Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Lituania, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Slovenia, Svezia e Ungheria).

Contenuto del Protocollo

Il **Protocollo** è **composto** da **7 articoli**, preceduti da un **breve preambolo**, che sottolinea come il diritto alla partecipazione dei cittadini alla gestione degli affari pubblici costituisca uno dei principi democratici comuni a tutti i paesi membri del CdE, indica l'opportunità di arricchire la Carta con disposizioni che garantiscano tale diritto e richiama quali presupposti giuridici, Carta europea delle autonomie locali, fatta a Strasburgo il 15 ottobre 1985, e la Convenzione del Consiglio d'Europa sull'accesso ai documenti ufficiali, fatta a Tromsø il 18 giugno 2009.

L'**articolo 1** stabilisce il **diritto di partecipare agli affari delle comunità locali** e prevede che gli Stati contraenti garantiscano a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione il diritto di partecipare agli affari delle collettività locali, consistente nel diritto di adoperarsi per determinare o influenzare l'esercizio delle competenze di una collettività locale. I singoli Paesi sono tenuti a disciplinare tale diritto con legge, senza discriminare in maniera ingiustificata persone o gruppi, ma la legge può prevedere misure specifiche adeguate a determinate situazioni o categorie di persone. Formalità, condizioni o restrizioni all'esercizio del diritto di partecipazione agli affari di una comunità locale devono essere disciplinati dalla legge ed essere compatibili con gli obblighi internazionali sottoscritti. Qualsiasi altra formalità, condizione o restrizione deve essere necessaria al funzionamento di un regime democratico, alla sicurezza pubblica in una società democratica e al rispetto degli obblighi internazionali.

L'**articolo 2** indica le **misure per l'attuazione del diritto a partecipare** e stabilisce che le Parti contraenti adottino tutte le misure necessarie a permettere l'esercizio effettivo del diritto di partecipare agli affari delle collettività locali, sia conferendo a queste ultime le necessarie competenze, sia definendo le opportune procedure, eventualmente diverse in relazione alle differenti esigenze delle varie collettività. È previsto, inoltre, che le comunità locali siano consultate per quanto possibile in tempo utile, nei processi di pianificazione relativi alle misure da adottare per mettere l'effettivi esercizio del diritto di partecipare alla gestione degli affari pubblici.

L'**articolo 3** riguarda le **collettività cui si applica il Protocollo** e prevede che venga applicato a tutte le categorie di collettività locali sul territorio degli Stati, pur facendo salva la possibilità, al momento del deposito della ratifica, di stabilire eventuali limitazioni o esclusioni al campo di applicazione. Può inoltre includere altre categorie di comunità locali o regionali nel suo campo di applicazione, mediante notifica al Segretario generale del Consiglio d'Europa.

L'**articolo 4** prevede la possibilità per gli Stati parte di indicare l'**ambito territoriale di applicazione** del Protocollo; tale scelta potrà successivamente essere estesa ad ogni altro territorio, mediante dichiarazione inviata al Segretario generale del CdE. Il Protocollo entrerà in vigore nel territorio, dopo tre mesi dalla data di ricevimento della dichiarazione da parte del Segretario generale. Ogni dichiarazione potrà inoltre essere ritirata mediante notifica inviata al Segretario generale del CdE ed entrerà in vigore dopo un periodo di sei mesi dal ricevimento della notifica da parte del Segretario generale.

L'**articolo 5** riguarda la **firma e l'entrata in vigore del Protocollo**, aperto agli stati membri del CdE firmatari della Carta europea delle autonomie locali e che potrà essere ratificato soltanto se lo Stato interessato abbia precedentemente o contemporaneamente completato la procedura interna di ratifica della Carta. Gli strumenti di ratifica sono depositati presso il Segretariato generale del CdE. Il comma 2) stabilisce che il Protocollo entra in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi, dopo la data in cui otto stati membri abbiano comunicato l'avvenuto espletamento delle procedure interne di ratifica (il Protocollo è entrato in vigore il 1° giugno 2012). Per ogni Stato che avrà espresso successivamente il consenso interno ad essere vincolato dal Protocollo, questo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dall'avvenuto deposito della ratifica.

L'**articolo 6** riguarda le procedure di denuncia che potrà essere effettuata in qualsiasi momento, mediante notifica al Segretario generale del CdE, con effetto allo scadere di un periodo di sei mesi dall'avvenuta ricezione della notifica da parte del Segretario generale.

L'**articolo 7** è relativo alle **notifiche** a cura del Segretario Generale del Consiglio d'Europa che riguardano: ogni firma; ogni deposito di strumento di ratifica; ogni data di

entrata di entrata in vigore del Protocollo; ogni notifica ricevuta riguardo alle collettività cui si applica il Protocollo e ogni altro atto, notifica o comunicazione che relative al Protocollo.

Contenuto del disegno di legge di ratifica

Gli **articoli 1 e 2** del disegno di legge contengono rispettivamente l'**autorizzazione alla ratifica** e l'**ordine di esecuzione** della legge.

L'**articolo 3** nel porre una **clausola di invarianza finanziaria**, stabilisce (comma 2) che le amministrazioni interessate provvedano all'attuazione del provvedimento in esame con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente

L'**articolo 4** dispone l'**entrata in vigore** della legge il giorno successivo a quello della data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale.*

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento s'inquadra nell'ambito delle materie di cui al secondo comma, lettera *a),* dell'art. 117 della Costituzione, demandate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Si segnala altresì che il quinto comma del citato articolo 117 prevede, tra l'altro, che le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano (…), provvedano all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

In relazione al provvedimento in esame rileva, inoltre, l'articolo 5 della Costituzioni ai sensi del quale "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

Si segnala, che la Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificata e resa esecutiva con legge 30 dicembre 1989, n. 439 è **stata in diverse occasioni invocata davanti alla Corte Costituzionale**, quale parametro interposto rispetto a questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento all'articolo 117, primo comma, Cost., senza però trovare poi riscontro positivo nella decisione della Corte.
In particolare:
Nella sentenza n. 33/2019, la Corte costituzionale si è confrontata con alcune questioni di legittimità costituzionale sollevate su alcune norme del DL n. 78/2010 per asserito contrasto, tra gli altri parametri, con l'art. 117, primo comma, Cost., - in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale - e sesto comma, e 118 Cost., per aver pretermesso il necessario coinvolgimento degli enti locali nella individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali.
In particolare, il rimettente sosteneva che disciplina censurata non assicurerebbe il rispetto dell'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale. Ai sensi di tale disposizione « 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 di affari pubblici», precisando che «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».
Nel caso di specie, uno specifico profilo di censura della disciplina dell'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali veniva ravvisato nella compressione della potestà regolamentare dei Comuni riconosciuta, dall'art. 117, sesto comma, Cost. in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. A tale riguardo, l'ordinanza di rimessione della questione richiamava la giurisprudenza costituzionale sulle condizioni affinché il legislatore, statale e regionale, possa coordinare l'esercizio delle funzioni locali (sentenze n. 229 del 2001 e n. 129 del 2016, le quali richiedono il coinvolgimento e la partecipazione degli enti locali interessati).
In quel caso, la Corte dichiarava inammissibili la questione di legittimità costituzionale che aveva ad oggetto, tra gli altri, l'articolo 117, primo comma Cost. – in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificata e resa esecutiva con legge 30 dicembre 1989, n. 439 e non fondate alcune ulteriori questioni che aveva ad oggetto, tra gli altri, i predetti parametri.

Nella **sentenza. n. 50/2015**, dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'articolo 117, primo comma, Cost. in relazione all'articolo 3, comma 2 della Carta europea dell'autonomia locale, la Corte ricorda come, a prescindere dalla natura di **documento di mero indirizzo della suddetta Carta europea**, la stessa **lascia ferme** «le **competenze di base delle collettività locali** […] **stabilite dalla Costituzione o della legge**», come riconosciuto nella sentenza di questa Corte n. 325 del 2010, al fine, appunto, di escludere

l'idoneità delle disposizioni della Carta stessa ad attivare la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., è comunque decisivo il rilievo che l'espressione usata dalla norma sovranazionale, nel richiedere che i membri delle assemblee siano "freely elected", ha, sì, un rilievo centrale quale garanzia della democraticità del sistema delle autonomie locali, ma va intesa nel senso sostanziale della esigenza di una effettiva rappresentatività dell'organo rispetto alle comunità interessate. Nella richiamata sentenza n. 325 del 2010 la Corte aveva infatti già evidenziato che " gli evocati articoli della Carta europea dell'autonomia locale **non** hanno uno s**pecifico contenuto precettivo**, **ma** sono **prevalentemente definitori** (art. 3, comma 1), **programmatici** (art. 4, comma 2) **e, comunque, generici (**art. 4, comma 4). Inoltre, la stessa Carta, al comma 1 dell'evocato art. 4, afferma, con previsione di carattere generale, che «le competenze di base delle collettività locali sono stabilite dalla Costituzione o dalla legge», con ciò rinviando alla normativa nazionale la definizione del quadro generale delle competenze".

Infine, nella sentenza n. **229/2013** la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili delle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto, oltre agli altri parametri invocati, per contrasto con la giurisprudenza comunitaria e con la Carta europea delle autonomie locali. In quella occasione la Corte ha ricordato che le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo allorquando la violazione denunciata sia «potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni» (sentenza n. 199 del 2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione (sentenza n. 33 del 2011). Nel caso di specie, le censure di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., prospettate dalla medesima Regione Veneto erano state formulate senza alcuna motivazione sulla possibile ridondanza sulla sfera di competenza regionale del preteso contrasto con le indicazioni della giurisprudenza comunitaria e con la Carta europea delle autonomie locali, peraltro genericamente evocata in quel caso."

Relazioni allegate

Al provvedimento presentato al Senato (A.S. 332 Senatori Craxi ed altri) è allegata la relazione illustrativa del provvedimento.

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.