

COSTITUZIONE E PARTECIPAZIONE

Articolo 1

L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.

La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

Articolo 2

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, **sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità**, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Articolo 3

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e **l'effettiva partecipazione** di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Articolo 5

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.

Secondo il principio di autogoverno sociale che ispira l'articolo 5, l'autonomia istituzionale *«serve a vivificare la partecipazione sociale, a rendere effettiva, cioè, la libertà dei singoli e dei gruppi sociali»*.

G. Berti in Commentario Costituzione a cura di G. Branca, 1975

Il rafforzamento della partecipazione democratica in sede locale può fare la differenza per promuovere un vero sviluppo integrale, sostenibile ed equo. Perché è sul territorio che *«possono nascere una maggiore responsabilità, un forte senso comunitario, una speciale capacità di cura ed una creatività più generosa, un profondo amore per la propria terra, come pure il pensare a quello che si lascia ai figli e ai nipoti»*

Enciclica Laudato Si' di Papa Francesco.

Articolo 114

La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni **sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.**

Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.

Articolo 118

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Articolo 119

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno **autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci**, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno **risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri**, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. **Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.**

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di **finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.**

Articolo 119

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

CARTA EUROPEA DELL'AUTONOMIA LOCALE

aperto alla firma il 15 ottobre 1985, a Strasburgo, dal Consiglio d'Europa, che è la principale organizzazione di difesa della democrazia e dei diritti umani in Europa.

CARTA EUROPEA DELL'AUTONOMIA LOCALE

La CEAL è ormai sottoscritta da tutti i 46 paesi membri del Consiglio d'Europa

Natura: trattato internazionale che vincola gli Stati che la firmano e ratificano al rispetto delle sue disposizioni, a garanzia delle autonomie locali.

I PRINCIPI

- La Carta lascia liberi gli Stati di conformare il proprio assetto delle autonomie locali, ma pone alcuni limiti e principi molto precisi.
- Il principio di sussidiarietà (art. 4, comma 3), che va letto insieme al principio per cui gli enti locali devono poter svolgere “una parte importante di affari pubblici” (art. 3, comma 1).
- Altro principio: la distribuzione delle funzioni deve avvenire “tenuto conto **dell’ampiezza e della natura**” delle funzioni (art. 4, comma 3) (la CEAL fa propri entrambe i criteri prima indicati).
- Ancora: le funzioni attribuite sono **funzioni proprie** (quelle delegate dall’alto devono essere un’eccezione)
- Poi, passaggio fondamentale, a funzioni proprie corrisponde la **diretta elettività** degli organi di governo (art. 3, comma 2),
- A funzioni proprie corrisponde il principio **dell’autosufficienza finanziaria** (art. 9).
- Una volta costituiti gli enti locali, ad essi si devono applicare alcune garanzie di fondo: il diritto ad essere consultati “per tutte le questioni che li riguardano direttamente” (art. 4, comma 6), la tutela dei loro limiti territoriali, la sottoposizione a controlli di legalità e non di opportunità (art. 8), il diritto alla tutela giurisdizionale della propria autonomia (art. 11).

IL VALORE GIURIDICO DELLA CEAL

- La CEAL ha sempre **effetti obbligatori**
- Il paese che firma e ratifica si impegna a porre la propria legislazione, costituzionale e ordinaria, in linea con le disposizioni della Carta.
- L'impegno è assunto: nei confronti degli altri paesi firmatari, ma soprattutto nei confronti dell'organizzazione internazionale che ha promosso il Trattato, il Consiglio d'Europa.
- In alcuni paesi, ma non in Italia, la CEAL acquista **effetti giuridici diretti**, nel senso che essa può essere direttamente applicata dalle amministrazioni e dai giudici nazionali (prevalendo su contrastanti norme interne).
- In altri paesi la Carta, pur non avendo effetti diretti, ha effetti giuridici importanti, perché viene assunto come canone interpretativo delle norme costituzionali e può dar luogo a dichiarazioni di illegittimità costituzionale di norme interne contrarie alla Costituzione del paese (perché contrarie alla CEAL). Come vedremo è il caso dell'Italia.

IL RECEPIMENTO DELLA CEAL NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO

- L'Italia non attribuisce efficacia diretta alla CEAL
- La CEAL acquista un valore giuridico con l'art. 117, comma 1: il legislatore è tenuto al rispetto “dei vincoli derivanti [dall'ordinamento comunitario e] dagli obblighi internazionali”.
- La Corte costituzionale per altri trattati (in particolare la CEDU) ha qualificato le loro disposizioni come “norme interposte” di rango giuridico superiore alla legge ordinaria (sent. n. 348 e n. 349 del 2007) .
- Nulla impedisce che la Corte estenda questa giurisprudenza alla CEAL e che la assuma, più direttamente di quanto non abbia fatto finora, come canone interpretativo dei principi fondamentali in materia di autonomia locale.

IL CONTROLLO DEL CONGRESSO DEI POTERI LOCALI E REGIONALI DEL CONSIGLIO D'EUROPA SUL RISPETTO DELLA CEAL

- Se consideriamo i soli effetti obbligatori della CEAL questi vanno presi sul serio.
- Sul serio li prende il Congresso dei poteri locali e regionali del CoE che ha avuto dal Comitato dei Ministri (il vero motore dell'organizzazione) il compito di monitorare il rispetto delle CEAL in tutti i paesi firmatari e ratificanti.
- Ogni 5 anni una delegazione del Congresso effettua una visita di monitoring, nella quale incontra tutte le autorità nazionali, regionali e locali e verifica in modo sempre più puntuale il livello di coerenza della legislazione vigente e delle prassi amministrative e giudiziarie) con le singole disposizioni della CEAL.
- La visita si conclude con un rapporto finale approvato dal Congresso in seduta plenaria e con raccomandazioni del Congresso (ma anche del Comitato dei Ministri) ai paesi visitati perché compiano azioni di adeguamento della loro legislazione o si astengano da adottare provvedimenti contrari alla CEAL.
- Un controllo prevalentemente politico, collaborativo, ma non privo di effetti, anche sul piano giuridico (in caso di gravi violazioni il Consiglio d'Europa potrebbe adottare sanzioni).

IL RAPPORTO DEL CONSIGLIO D'EUROPA SULL'ITALIA E LA RACCOMANDAZIONE N. 404 (2017)

- La visita di monitoring in Italia si è svolta dal 21 al 23 marzo 2017.
- Nella Raccomandazione n. 404 (2017) si esprime preoccupazione per i punti seguenti:
- *l'inadeguatezza delle risorse finanziarie di cui dispongono gli enti locali, e in particolare le province, per l'espletamento dei loro compiti, a causa della forte riduzione delle loro entrate proprie e dei trasferimenti statali, come pure dei tagli di bilancio (articolo 9, commi 1 e 2);*
- *il fatto che gli enti locali, in pratica, non siano consultati al momento dell'adozione del bilancio statale, in particolare in caso di tagli alle dotazioni di bilancio da parte del governo centrale (articolo 9, comma 6)*
- *la ridotta capacità degli enti locali di disporre in concreto di personale adeguatamente qualificato per l'esercizio delle loro competenze, a causa della mancanza di prospettive di carriera, dei tagli di bilancio e del "blocco" intersettoriale delle assunzioni di questi ultimi anni (articolo 6, comma 2);*
- *il fatto che gli organi di governo delle province e delle città metropolitane non siano eletti a suffragio universale diretto (articolo 3, comma 2);*
- *la fragilità finanziaria delle regioni a statuto ordinario, rispetto a quelle a statuto speciale.*

IL RAPPORTO DEL CONSIGLIO D'EUROPA SULL'ITALIA E LA RACCOMANDAZIONE N. 404 (2017)

- In considerazione di ciò, il Congresso dei poteri locali e regionali raccomanda al Comitato dei Ministri di invitare le autorità italiane a:
- *riesaminare, tramite consultazioni, i criteri e i metodi applicati per il calcolo dei tagli al bilancio e a revocare le restrizioni finanziarie imposte agli enti locali, in particolare alle province, per garantire che le loro risorse siano proporzionate alle loro responsabilità;*
- *ristabilire elezioni dirette per gli organi di governo delle province e delle città metropolitane;*
- *rivedere le norme e i principi finanziari delle regioni “a statuto ordinario”, al fine di rafforzare la loro autonomia di bilancio e aumentare l'aliquota delle loro “entrate proprie”*
- ...

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.

PROTOCOLLO ADDIZIONALE ALLA
CARTA EUROPEA DELL'AUTONOMIA LOCALE
SUL DIRITTO DI PARTECIPARE AGLI AFFARI
PUBBLICI DELLE COLLETTIVITÀ LOCALI

UTRECHT, 16 NOVEMBRE 2009

RATIFICATO DALL'ITALIA CON LEGGE N. 77 DELL' 8/6/2023

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 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.