

33ª SESSIONE**La democrazia locale e regionale in Svizzera**

Raccomandazione 407 (2017)¹

1. Il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa si riferisce:

a. all'Articolo 2, comma 1b, della Risoluzione statutaria CM/Res(2015)9 relativa al Congresso, che stabilisce che uno degli obiettivi del Congresso consiste nel "sottoporre al Comitato dei Ministri delle proposte, al fine di promuovere la democrazia locale e regionale";

b. all'Articolo 2, comma 3, della suddetta Risoluzione statutaria CM/Res(2015)9 relativa al Congresso, che dispone che "Il Congresso prepara regolarmente dei rapporti - paese per paese - sulla situazione della democrazia locale e regionale in tutti gli Stati membri e negli Stati candidati all'adesione al Consiglio d'Europa e vigila, in particolare, sull'effettiva attuazione dei principi della Carta europea dell'autonomia locale";

c. alla Risoluzione 409 (2016) del Congresso sulle Regole e Procedure del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, in particolare il Capitolo XVII sull'organizzazione delle procedure di monitoraggio;

d. alla Raccomandazione 219 (2007) del Congresso sullo status delle città capitali;

e. alla Raccomandazione 285 (2010) sulla democrazia regionale in Svizzera;

f. alla Risoluzione 299 (2010) del Congresso, che stabilisce che il Congresso utilizzerà il Quadro di riferimento del Consiglio d'Europa per la democrazia regionale [MCL-16(2009)11] nel contesto delle sue attività di monitoraggio, e alla risposta del Comitato dei Ministri alla Raccomandazione del Congresso 282 (2010) [CM/Cong(2011)Rec282 final], che incoraggia i governi degli Stati membri a prendere in considerazione il succitato Quadro di riferimento nell'ambito delle loro politiche e riforme;

g. alle motivazioni del rapporto sulla democrazia locale e regionale in Svizzera, elaborato dai relatori, Marc Cools, Belgio (L, GILD), e Dorin Chirtoaca, Repubblica di Moldova (R, PPE/CCE), a seguito della visita effettuata in Svizzera dal 23 al 25 gennaio 2017.

2. Il Congresso ricorda che:

a. la Confederazione elvetica ha aderito al Consiglio d'Europa il 6 maggio 1963. Ha firmato la Carta europea dell'autonomia locale il 21 gennaio 2004 e l'ha ratificata il 17 febbraio 2005, ad eccezione degli articoli 4.4, 6.2, 7.2, 8.2, 9.5 e 9.7. La Carta si applica in Svizzera unicamente ai "comuni politici" (il primo livello di governo locale). Sono pertanto espressamente esclusi i Cantoni (il livello regionale). Nel contesto svizzero, "nazionale" designa il livello federale, "regionale" il livello cantonale e "locale" il livello comunale;

b. la Commissione di Monitoraggio ha deciso di esaminare la situazione della democrazia locale e regionale in Svizzera e ha designato due relatori, Marc Cools, Belgio (L, GILD), e Dorin Chirtoaca,

¹ Discussa e approvata dal Congresso il 20 ottobre 2017, 3° seduta (si veda il documento [CG33\(2017\)14final](#), relazione esplicativa, relatori: Marc COOLS, Belgio (L, GILD) e Dorin CHIRTOACA, Repubblica di Moldova (R, PPE/CCE)).

Repubblica di Moldova (R, PPE/CCE), con l'incarico di preparare e sottoporre al Congresso un rapporto sulla democrazia locale e regionale in Svizzera;

c. la visita di monitoraggio si è svolta dal 23 al 25 gennaio 2017. Nel corso della visita, la delegazione del Congresso² ha incontrato rappresentanti delle istituzioni nazionali (Parlamento, Dipartimento federale di Giustizia e Polizia, Dipartimento federale dell'Interno, Dipartimento federale dell'Ambiente, dei Trasporti, dell'Energia e delle Comunicazioni, Dipartimento federale delle Finanze, Controllo federale delle finanze, istituzioni giudiziarie (il Tribunale federale), dell'Ombudsman (a livello locale e cantonale), di numerose collettività locali (Città di Berna, Città di Zurigo, comune di Oetwil an der Limmat), di cantoni (Cantone del Giura, Cantone di Zurigo), membri della delegazione svizzera presso il Congresso, dell'Associazione dei Comuni svizzeri, della Conferenza dei governi cantonali, dell'Associazione svizzera del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa e dell'Unione delle Città svizzere. Il programma dettagliato della visita è riportato in allegato al presente rapporto;

d. i relatori sono consapevoli del fatto che, ai sensi dell'articolo 50 della Costituzione federale, la Confederazione elvetica garantisce ai comuni il diritto all'autonomia nella misura prevista dal diritto cantonale. Pertanto, gli impegni derivanti dalla Carta europea dell'autonomia locale sono giuridicamente vincolanti per la Confederazione, ma spetta essenzialmente ai cantoni l'obbligo di garantire l'attuazione delle disposizioni della Carta. Le raccomandazioni dei relatori saranno quindi rivolte alla Confederazione elvetica in quanto membro del Consiglio d'Europa, ma la loro attuazione rientrerà ugualmente nell'ambito delle competenze dei cantoni;

e. la delegazione desidera ringraziare la Rappresentanza permanente della Svizzera presso il Consiglio d'Europa e il Segretariato della delegazione svizzera presso il Congresso per l'assistenza fornita per l'organizzazione e il buon svolgimento della visita. I relatori esprimono altresì i loro più vivi ringraziamenti alle autorità nazionali, cantonali e locali del paese, alla delegazione svizzera presso il Congresso, alle associazioni nazionali di enti locali e regionali e a tutti gli interlocutori incontrati nel corso della visita per la loro calorosa accoglienza, la loro disponibilità e la qualità delle informazioni fornite.

3. Il Congresso nota con soddisfazione:

a. il grado di autonomia elevato dell'insieme dei comuni svizzeri, anche se la loro situazione può variare da un cantone all'altro;

b. la generale conformità con gli impegni assunti dalla Confederazione elvetica al momento della ratifica della Carta europea dell'autonomia locale il 17 febbraio 2005;

c. la notevole autonomia finanziaria dei comuni, caratterizzati da una situazione finanziaria sana, con un tasso di indebitamento relativamente basso;

d. il ruolo attivo svolto dalle associazioni dei comuni, in particolare l'Associazione dei Comuni svizzeri e l'Unione delle Città svizzere, che consente di influenzare il processo decisionale, essenzialmente a livello cantonale, ma anche a livello federale;

e. il fatto che le procedure di democrazia diretta, quali le iniziative popolari, i referendum e le assemblee popolari sono molto sviluppate a livello comunale, per cui le autorità comunali sono poste sotto il controllo costante dei cittadini;

f. la ratifica della Svizzera, il 18 luglio 2017, del Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali.

4. Il Congresso nota che i punti seguenti richiedono un'attenzione particolare:

a. lo scarso coinvolgimento diretto concreto dei comuni, soprattutto delle grandi città, nei processi decisionali a livello federale, fin dalla fase dei lavori preparatori;

b. il sistema svizzero di adempimento del servizio militare, organizzato secondo il principio di un esercito di milizia, potrebbe ostacolare l'accesso alle funzioni elettive locali, viste le difficoltà di

² I relatori sono stati assistiti nel loro lavoro dal Professor André Roux, membro del Gruppo di esperti indipendenti sulla Carta europea dell'autonomia locale, e dal Segretariato del Congresso.

conciliare le attività professionali con le responsabilità di una carica elettiva comunale. Ne deriva che gli incarichi locali potrebbero essere esercitati unicamente da certe categorie di cittadini;

c. la frammentazione comunale in Svizzera, con conseguente carenza di mezzi umani e finanziari nei piccoli comuni, in particolare per affrontare crescenti responsabilità;

d. la questione della legittimità democratica degli organi amministrativi delle strutture intercomunali, a cui sono trasferiti compiti comunali essenziali, e che non sono composti da un ugual numero di funzionari e di rappresentanti eletti;

e. il fatto che la legislazione interna non tenga conto della situazione particolare della città di Berna, vista la sua specificità in quanto sede del Governo e del Parlamento federale;

f. l'esclusione dei cantoni dal campo di applicazione della Carta.

5. Alla luce di quanto sopra esposto, il Congresso raccomanda al Comitato dei Ministri di invitare le autorità elvetiche a:

a. rafforzare la partecipazione dei rappresentanti dei comuni, sulla base di quanto è già previsto per i rappresentanti dei cantoni, alle commissioni di esperti e ai gruppi di lavoro incaricati dell'elaborazione delle proposte di legge a livello federale, e accordare uno status e un posto particolare alle grandi città negli organi e nelle procedure di consultazione, in modo che possano essere rappresentate in quanto tali e non soltanto tramite le loro associazioni;

b. avviare una riflessione che includa i tre livelli di amministrazione territoriale (Confederazione, cantoni, comuni) per esaminare le proposte volte a migliorare il sistema svizzero di servizio militare attualmente organizzato secondo il modello di un esercito di milizia;

c. continuare a incoraggiare la fusione di comuni, in particolare tramite incentivi finanziari;

d. prevedere che gli organi amministrativi delle strutture intercomunali comprendano una percentuale minima di rappresentanti eletti, al fine di garantire il loro carattere democratico;

e. stabilire in una legge specifica il quadro e le modalità di finanziamento da parte della Confederazione degli oneri sostenuti dalla città di Berna, in quanto sede non solo del Governo e del Parlamento federale, ma anche di ambasciate e rappresentanze diplomatiche straniere;

f. esaminare, previa consultazione con i cantoni, la possibilità di estendere il campo d'applicazione della Carta ai cantoni, il che costituirebbe una garanzia supplementare per il mantenimento della loro autonomia nei confronti della Confederazione;

g. prendere in considerazione la possibilità di ratificare gli articoli 4.4, 6.2, 8.2 e 9.5 della Carta, che sono già di fatto rispettati in Svizzera.

6. Il Congresso invita il Comitato dei Ministri a prendere in considerazione la presente raccomandazione sulla democrazia locale e regionale in Svizzera e le sue motivazioni nell'ambito delle sue attività riguardanti questo Stato membro.