

03.079

**Messaggio
concernente la Carta europea
dell'autonomia locale**

del 19 dicembre 2003

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale concernente la Carta europea dell'autonomia locale.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

19 dicembre 2003

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

La Carta europea dell'autonomia locale¹ è stata elaborata dal Consiglio d'Europa; nel 1985 è stata aperta alla firma. I suoi scopi sono la protezione e il rafforzamento dell'autonomia locale in Europa. Il rispetto dei principi di ordine politico, amministrativo e finanziario contenuti nella Carta dovrebbe permettere alle collettività locali di gestire gli affari di loro competenza con un massimo possibile di autonomia.

Come sosteneva lo svizzero Adolf Gasser nella prefazione della sua opera L'autonomia comunale e la ricostruzione dell'Europa: Principi di un'interpretazione etica della storia², l'autonomia locale va intesa quale «ampia libertà comunale di apprezzamento, come premessa indispensabile per un ristabilimento durevole dell'Europa». Questa opera, la cui prima edizione in lingua tedesca è apparsa nel 1943, ha dato un contributo essenziale al rafforzamento dell'istituzione comunale in Europa. La Carta, oggetto del presente messaggio, può essere considerata una concretizzazione in norme di diritto internazionale dei principi enunciati in tale opera.

¹ In Svizzera la nozione di «autonomia comunale» è più frequente della nozione di «autonomia locale».

² Adolf Gasser, *L'autonomia comunale e la ricostruzione dell'Europa*, Milano, 1946; traduzione in italiano del testo originale in lingua tedesca *Gemeindefreiheit als Rettung Europas/Grundlinien einer ethischen Geschichtsauffassung*. L'opera è stata tradotta pure in francese.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Introduzione

L'autonomia locale contribuisce innegabilmente a rendere più democratiche, dal basso verso l'alto, le strutture statali. Tale pensiero appartiene al patrimonio comune europeo³. Vista la grande diversità delle strutture istituzionali, degli ordini giuridici e delle tradizioni politiche che caratterizzano i poteri locali nei diversi Paesi europei, è innegabile il merito del Consiglio d'Europa che ha espresso i principi dell'autonomia locale in un testo con il rango di trattato di diritto internazionale pubblico⁴.

Negli anni 1990, con il passaggio dei Paesi dell'Europa centrale e orientale a regimi democratici e la loro progressiva adesione al Consiglio d'Europa, i principi espressi nella Carta si sono diffusi in tutto il continente, benché non si possa affermare che siano stati recepiti ovunque con la medesima intensità⁵.

Insieme alle altre due convenzioni europee adottate grazie all'iniziativa delle autorità locali e regionali⁶, la Carta europea dell'autonomia locale costituisce una pietra angolare del sistema di convenzioni del Consiglio d'Europa.

1.2 Elaborazione della Carta e stato delle ratifiche

L'elaborazione della Carta si è protratta per più decenni. Una «Carta europea delle libertà comunali» è stata accettata a Versailles nel 1953, nell'ambito della *Giornata europea dei Comuni*⁷. Negli anni sessanta, l'idea di rafforzare i poteri locali ha preso sempre più corpo in seno alle istituzioni del Consiglio d'Europa. La Conferenza dei

³ Così si è espresso Franz-Ludwig Knemeyer nel suo studio *Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung*, apparso poco tempo dopo l'entrata in vigore della Carta nella *Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*, Stoccarda, 1988.

⁴ Un'interessante analisi dei diversi sistemi vigenti nei Paesi dell'Europa occidentale che avevano firmato la Carta – la Svizzera è ugualmente stata considerata in tale studio – è quella di Philip Blair, *Die Gestaltung der kommunalen Selbstverwaltung in den europäischen Staaten*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*, Stoccarda, 1988. Per dati più attuali si rinvia allo studio elaborato dal Consiglio d'Europa con il concorso delle autorità nazionali e delle associazioni dei poteri locali attive nei diversi Paesi, *La régionalisation et ses conséquences sur l'autonomie locale*, n° 64 della serie *Communes et régions d'Europe*, Strasburgo, 1998.

⁵ È innegabile una certa debolezza nell'organizzazione della democrazia locale in alcuni Paesi, come ha osservato il direttore esecutivo del Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa, durante la sua allocuzione del 5 maggio 2003 a Basilea in occasione del 40° anniversario dell'adesione della Svizzera al Consiglio d'Europa, poiché «può succedere che l'elezione di un nuovo sindaco comporti la sostituzione della gran parte dei capi dei servizi comunali».

⁶ Si tratta della Convenzione quadro europea del 21 maggio 1980 sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività locali o autorità territoriali (RS **0.131.1**) e della Carta europea del 5 novembre 1992 delle lingue regionali o minoritarie (RS **0.441.2**).

⁷ All'origine di tale giornata vi era il Consiglio dei Comuni d'Europa.

Comuni d'Europa⁸, istituzione incaricata della promozione e della salvaguardia degli interessi dei poteri locali, e l'Assemblea consultiva⁹ hanno presentato al Comitato dei Ministri una raccomandazione in materia, di carattere tanto generale però da non rendere possibile un'azione più concreta.

Negli anni seguenti, la Conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa, cosciente dell'importanza di creare un quadro giuridico per stabilire i principi dell'autonomia locale, decise di elaborare una convenzione specifica. Un disegno di Carta europea dell'autonomia locale è stato sottoposto al Comitato dei Ministri nel 1981. Questo primo disegno è stato oggetto di un esame iniziale da parte degli Stati in occasione della 5ª Conferenza dei ministri europei responsabili delle collettività locali, tenutasi a Lugano dal 5 al 7 ottobre 1982. In tale occasione, sono state formulate riserve circa la codificazione del principio dell'autonomia locale in uno strumento giuridico vincolante. Nel contempo, è stata riconosciuta l'importanza di riconoscere il principio generale dell'autonomia locale.

In occasione della 6ª Conferenza dei ministri europei responsabili delle collettività locali (Roma, 6/8 novembre 1984), la maggioranza degli Stati si è dichiarata a favore della forma giuridica della convenzione. Questo risultato positivo è stato reso possibile grazie all'introduzione di un articolo che permette a ogni Stato di operare una scelta delle disposizioni applicabili sul suo territorio. Nel giugno 1985, il Comitato dei Ministri ha potuto adottare la Carta. Essa è stata aperta alla firma il 15 ottobre 1985.

Il 1° settembre 1988, la Carta è entrata in vigore dopo le prime quattro ratifiche. Presto sarà stata ratificata dai 45 Paesi che compongono oggi il Consiglio d'Europa.

Tre Stati (Belgio, Francia e Georgia) hanno firmato la Carta ma non l'hanno ancora ratificata. In Belgio sono in corso i lavori per ottenere l'approvazione dei parlamenti delle diverse regioni e Comunità del Paese. In Francia, le procedure per la ratifica stanno arrivando a buon fine, segnatamente in seguito al colloquio sulla decentralizzazione organizzato dal Senato con il concorso del Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE) e tenutosi a Parigi il 26 giugno 2001.

La Svizzera non ha ancora firmato la Carta, come peraltro Andorra, San Marino¹⁰ e la Serbia-Montenegro¹¹.

1.3 Portata della Carta

Scopo della Carta è la definizione di un quadro generale relativo alla ruolo delle collettività locali in seno alle strutture dello Stato. Il rispetto dei principi di ordine politico, amministrativo e finanziario contenuti nella Carta dovrebbe permettere alle collettività locali un'autonomia massima nella gestione degli affari di loro compe-

⁸ Nel 1962, la Conferenza ha sostituito, in quanto organo permanente, il Consiglio dei Comuni d'Europa. Nel 1975, la Conferenza è divenuta la Conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa e, dal 1994, il Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE).

⁹ L'Assemblea parlamentare, nell'organizzazione attuale.

¹⁰ Ciò è dovuto a ragioni istituzionali, a causa della scarsa importanza del livello comunale in questi due Paesi.

¹¹ Questo Paese ha aderito all'organizzazione solo il 3 aprile 2003.

tenza. L'indipendenza politica e economica delle collettività locali negli affari che le riguardano deve essere garantita sia riguardo ai poteri statali centrali, sia riguardo alle altre autorità dello Stato e dell'amministrazione.

Senza implicare, per gli Stati membri del Consiglio d'Europa, un'unificazione del diritto nel campo dell'organizzazione dei Comuni, la Carta si propone di stabilire standard minimi applicabili nell'ambito d'una pluralità di ordini giuridici. Per rispettare le specifiche condizioni proprie a ogni Stato, è stato proposto un sistema «à la carte» che consente di scegliere le disposizioni che ogni Stato vuole considerare vincolanti (vedi al riguardo il capitolo 2.2 del presente messaggio).

La Carta europea dell'autonomia locale non prevede un meccanismo di controllo istituzionale del rispetto delle libertà comunali¹², a differenza, ad esempio, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo¹³ spesso considerata come il suo equivalente per quanto concerne i diritti individuali. È stato deciso di rinunciare all'istituzione di un sistema di sorveglianza complesso, dato che l'accesso diretto al Comitato dei Ministri, di cui può avvalersi la Conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa – divenuta oggi il Congresso –, dovrebbe consentire un controllo politico sufficiente del rispetto degli obblighi derivanti dalla Carta. La prassi ha sviluppato un meccanismo di controllo che consiste nella redazione di rapporti. La responsabilità della redazione dei rapporti è stata affidata a un gruppo di lavoro composto di undici membri che rappresentano le due Camere del CPLRE (quella dei poteri locali e quella dei poteri regionali); il gruppo di lavoro è coadiuvato da un comitato di periti indipendenti. Fino ad oggi sono stati presentati sei rapporti¹⁴. In parallelo, ma indipendentemente dalla firma della Carta da parte di un dato Paese, la Commissione istituzionale del CPLRE ha elaborato rapporti sulla situazione della democrazia locale e regionale nei Paesi membri e nei Paesi candidati. La Svizzera è rappresentata al CPLRE a livello cantonale e comunale da tre delegati, tre Consiglieri di Stato e tre sindaci. I loro margini e possibilità d'azione nell'ambito degli affari regionali e locali non potranno che essere rafforzati dalla ratifica della Carta europea dell'autonomia locale da parte della Svizzera.

¹² L'art. 14 prevede un semplice dovere d'informazione del Segretario generale del Consiglio d'Europa.

¹³ Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (RS 0.101).

¹⁴ Il primo, nel maggio 1994, ha specialmente esaminato l'attuazione della Carta dal profilo della compatibilità con le legislazioni nazionali dei Paesi che l'hanno ratificata. Tale questione è stata approfondita nel terzo rapporto (marzo 1998) che è stato dedicato all'«incorporazione della Carta europea dell'autonomia locale negli ordini giuridici degli Stati che l'hanno ratificata e alla protezione legale dell'autonomia locale». Tre altri rapporti generali hanno esaminato diversi aspetti dell'autonomia locale legati a specifici articoli della Carta, vale a dire: «Controllo amministrativo delle collettività locali – applicazione degli articoli 3, 6.2, 7.1 e 8» (giugno 1996); «Le risorse finanziarie delle autorità locali rispetto alle loro competenze: esame della sussidiarietà – applicazione degli articoli 3.1, 4.1-5 e 9» (aprile 2000); «Relazione tra i cittadini, l'assemblea e l'esecutivo nella democrazia locale (quadro istituzionale della democrazia locale) – applicazione dell'articolo 3.2» (aprile 2002). L'ultimo (aprile 2003) è un rapporto particolare relativo alla proprietà municipale dal profilo dei principi stabiliti dalla Carta.

1.4 Posizione della Svizzera

1.4.1 Generalità sui Comuni

In Svizzera ci sono 2842 Comuni¹⁵. Il numero dei Comuni varia considerevolmente da un cantone all'altro; non dipende né dalla popolazione né dalla superficie del Cantone¹⁶. Accanto a Comuni di taglia rispettabile (come le cinque città con più di 100 000 abitanti, Zurigo, Basilea, Ginevra, Berna e Losanna), ci sono Comuni estremamente esigui: 587 Comuni hanno tra 200 e 499 abitanti, per una popolazione totale di soli 199 522 abitanti.

L'organizzazione dei Comuni è stabilita dai Cantoni¹⁷. Ogni comune dispone delle sue istituzioni con un organo esecutivo e un organo legislativo. Il potere legislativo è esercitato dall'assemblea dei cittadini o assemblea comunale nei piccoli Comuni, oppure, in quelli più grandi, da un'assemblea eletta che costituisce il parlamento comunale, detto consiglio comunale¹⁸. Le competenze delle assemblee legislative variano considerevolmente¹⁹. Il potere esecutivo è esercitato da un collegio²⁰, cui sono sottoposti gli impiegati comunali. Le competenze di tale organo variano molto da Cantone a Cantone.

I settori di competenza comunale, i cui limiti sono definiti dal diritto cantonale, sono diversi. I Comuni sono segnatamente competenti in materia di conferimento della cittadinanza comunale (nell'ambito delle legislazioni federale e cantonale), nonché

¹⁵ Le indicazioni statistiche fornite nel presente capitolo si fondano per quanto riguarda il numero dei Comuni sui dati del 1° gennaio 2003 e per quanto riguarda il numero e la ripartizione degli abitanti nei diversi Comuni sui dati del 5 dicembre 2000.

¹⁶ Il Cantone di Friburgo, ad esempio, ha un numero di Comuni (202) molto elevato rispetto a superficie e popolazione. La medesima constatazione può essere fatta per il Cantone Ticino (238 Comuni) e, rispetto alla sua popolazione, per il Cantone dei Grigioni (208 Comuni); hanno un numero superiore di Comuni solamente i Cantoni di Berna (400 Comuni) e di Vaud (382) che sono tuttavia molto più popolati e hanno una superficie molto più estesa di Friburgo e del Ticino.

¹⁷ Oltre ai *comuni politici* («politische Gemeinde»/«Einwohnergemeinde», «commune»/«commune politique»), che sono oggetto del presente capitolo, esistono in Svizzera altri tipi di comune, vale a dire il *patriziato / comune patriziale* («Bürgergemeinde»/«Bürgergemeinde», «bourgeoisie»), la *parrocchia / comune parrocchiale* («Kirchgemeinde»/«Pfarrgemeinde», «paroisse»), il *comune d'assistenza* («Armengemeinde» «commune d'assistance»), inoltre «Schulgemeinde», «commune scolaire» nonché, in certe regioni del Canton Zurigo, il *comune civile* «Zivilgemeinde».

¹⁸ Come illustrato dall'opera di Andreas Ladner *Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik*, Zurigo, 1991, la terminologia varia secondo i Cantoni. Nella Svizzera tedesca, si parla di «Gemeinderat», «Bezirksrat», «Bürgererrat» o «Urversammlung» nel primo caso e di «Grosser Gemeinderat», «Stadtrat», «Einwohnerrat» o «grosser Stadtrat» nel caso dell'assemblea eletta. Nella Svizzera romanda, si parla d'«assemblée communale» rispettivamente di «conseil général», di «conseil communal» o di «conseil municipal». Nella Svizzera italiana, di *assemblea comunale* rispettivamente di *consiglio comunale* (cfr. pag. 55).

¹⁹ Tra le prerogative di queste assemblee figura, in alcuni casi, l'elezione del loro esecutivo; ciò vale in 500 dei 2300 Comuni organizzati nella forma della partecipazione popolare diretta e situati per la maggior parte nei Cantoni d'Appenzello interno, Berna, Grigioni e Turgovia (cf. Hans Geser, *Schweizer Gemeindestudien / Die politisch-administrative Organisation der Schweizer Gemeinden*, 1997, Università di Zurigo, Soziologisches Institut, 1997, <http://www.unizh.ch/~gemeinde/001c.htm>).

²⁰ Nella Svizzera tedesca: «Gemeinderat», «Stadtrat», «Kleiner Gemeinderat», «Bezirksrat», «Gemeindevorstand»; nella Svizzera romanda: «conseil communal», «municipalité», «conseil administratif» o «maire»; nella Svizzera italiana: *municipio*.

in materia di polizia delle costruzioni e in materia di pianificazione del territorio (settori in cui le loro competenze sono sia legislative sia amministrative); possono pure disporre di una propria polizia locale. Sono ugualmente di loro competenza l'edilizia, la nettezza urbana, l'urbanizzazione delle zone, i lavori pubblici, la fornitura d'acqua e energia, i trasporti pubblici, l'assistenza sociale, la cultura, lo sport e il tempo libero, l'insegnamento elementare, gli asili, i cimiteri e i servizi dei vigili del fuoco²¹.

I compiti e le attribuzioni comunali differiscono considerevolmente secondo le legislazioni cantionali.

La collaborazione intercomunale è praticata con sempre maggiore frequenza per affrontare le esigenze della società moderna e per meglio gestire le risorse finanziarie dei Comuni di piccola e media taglia. I Comuni si associano per garantire insieme certi compiti (ad esempio i servizi dei vigili del fuoco o lo smaltimento dei rifiuti) o per realizzare certe opere (ospedali, case per anziani, stazioni di depurazione). Tale collaborazione può essere istituzionalizzata con la creazione di associazioni di Comuni («Gemeindeverbände»/«associations de communes»). Tali consorzi intercomunali («Gemeindezusammenschlüsse»/«groupements intercommunaux») sono solitamente retti dal diritto pubblico cantonale – le forme giuridiche di diritto privato possono pure entrare in linea di conto – e riguardano Comuni siti sul territorio di più di un Cantone²².

Da qualche tempo, i Comuni collaborano a risoluzioni settoriali dei problemi che si pongono agli agglomerati urbani. Una dinamica interessante sta prendendo corpo con lo sviluppo di progetti innovatori (progetti modello). Tali progetti sono realizzati dai Cantoni in collaborazione con le città e i Comuni. Beneficiano inoltre del sostegno della Confederazione²³. Il loro comune denominatore è il miglioramento della cooperazione in seno agli agglomerati. Le modalità d'attuazione variano secondo gli obiettivi dei singoli progetti. Alcuni progetti considerano la collaborazione nel senso più esteso del termine e valutano potenziali campi di cooperazione²⁴. Altri si concentrano su aspetti settoriali²⁵ e altri ancora si dedicano alla problematica degli agglomerati della regione alpina²⁶. Un esempio particolare rappresenta l'agglomerato di Friburgo, dove la collaborazione è affrontata dal profilo della discussione sulle strutture da creare nell'ambito della legge cantonale del 1995 sugli agglomerati. Va pure menzionata la collaborazione transfrontaliera che rappresenta una sfida

²¹ Andreas Auer–Giorgio Malinverni–Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse, L'Etat*, vol. I, Berna, 2000, nn. 232–233.

²² Un'analisi scientifica del tema è stata presentata da Reto Steiner, *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz / Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten*, Berna–Stoccarda–Vienna, 2002.

²³ Il rapporto del Consiglio federale del 19 dicembre 2001 sulla politica della Confederazione concernente gli agglomerati getta le basi di tale politica.

²⁴ Gruppi di lavoro, come nel Canton Berna e negli agglomerati di Lucerna, Losanna e Vevey–Montreux–Riviera, si concertano per future azioni concrete.

²⁵ Le città di Zurigo e Winterthur si concertano, ad esempio, sulla politica di localizzazione dei megacentri commerciali.

²⁶ Interlaken intende elaborare un progetto d'agglomerato in materia d'economia, cultura, sport e tempo libero, nonché riflettere alla creazione di una conferenza d'agglomerato. Il progetto pilota di Coira e dintorni prevede di analizzare le relazioni tra le regioni urbane e le stazioni turistiche, sviluppando su tale base progetti pilota di collaborazione. La regione di Briga–Visp–Naters si concentra sul rafforzamento della competitività nella prospettiva dell'apertura del tunnel di base della NFTA del Lötschberg.

particolare per gli agglomerati coinvolti²⁷. Una descrizione dettagliata dei progetti pilota nell'ambito della politica degli agglomerati è disponibile sul sito internet dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale²⁸.

1.4.2 Sviluppi e consultazioni

Il Consiglio federale aveva previsto una rapida adesione della Svizzera alla Carta. Pertanto, nel gennaio 1986, poco tempo dopo l'apertura della Carta alla firma, ha avviato una procedura di consultazione presso i Cantoni, i partiti politici rappresentati in Consiglio federale e le associazioni interessate. 14 Cantoni erano a favore dell'adesione, 11 erano invece contrari. Tra i partiti politici solamente il Partito socialista ha approvato l'adesione alla Carta. Le associazioni svizzere delle città e dei comuni erano ugualmente favorevoli all'adesione. A causa del debole sostegno politico, il Consiglio federale aveva deciso di rinunciare, temporaneamente, a firmare la Carta e aveva incaricato il DFAE di seguire il dossier.

Nel 1990 un intervento parlamentare aveva chiesto di occuparsi nuovamente di tale tematica²⁹. Nella sua risposta, il Consiglio federale ha espresso l'intenzione di riprendere l'incarto in vista di un'adesione della Svizzera alla Carta sostenendo che il contesto politico era ormai più favorevole, dal momento che il ruolo del Consiglio d'Europa era stato rafforzato dagli sviluppi nei Paesi dell'Europa centrale e orientale. Questi Paesi avevano preso la Carta europea dell'autonomia locale come modello di organizzazione democratica delle loro autorità locali. La mancata adesione della Svizzera incontrava sempre minore comprensione sul piano internazionale.

Due anni più tardi, nell'agosto 1992, il Consiglio federale si è detto disposto a accettare un postulato³⁰ della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale che esigeva una nuova consultazione dei Cantoni e ha proposto di eseguire la consultazione nell'ambito del Gruppo di contatto Confederazione/Cantoni. La trasmissione del postulato è tuttavia stata rifiutata per 46 voti contro 41.

Su richiesta dell'Unione delle città svizzere, dell'Associazione dei Comuni svizzeri nonché dei delegati svizzeri presso il Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa, il Consiglio federale, in occasione della seduta del Gruppo di contatto Confederazione/Cantoni del 24 giugno 1994, ha chiesto ai Cantoni una presa di posizione. I Cantoni hanno dichiarato che sussistevano divergenze d'opinioni che rendevano l'adesione poco sostenibile dal profilo politico.

²⁷ L'agglomerato trinazionale di Basilea, molto attivo in questo contesto, realizzerà progressivamente il programma di sviluppo che già esiste nella forma di progetti chiave. Nella regione tra Francia, Vaud e Ginevra, i partner intendono lanciare il processo di elaborazione di un progetto d'agglomerato fondato sui lavori preparatori che già esistono in diversi settori. L'agglomerato di Sciaffusa intende studiare la creazione di nuove forme d'organizzazione e esaminare eventuali campi di cooperazione.

²⁸ www.are.ch

²⁹ 90.850 / Interpellanza Martin Paul-René, «Carta europea dell'autonomia locale. Firma e ratifica».

³⁰ 91.081 / Postulato della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale, «Convenzioni del Consiglio d'Europa – ratifica».

Nell'aprile 1997, la Conferenza dei governi cantionali (CdC) – fondata nel 1993 –, che nel frattempo era stata incaricata della questione dai Cantoni, ha comunicato al DFAE che, a determinate condizioni, una maggioranza di Cantoni aveva deciso di consentire all'adesione della Svizzera alla Carta. I Cantoni esigevano l'esclusione dell'applicabilità diretta della Carta in Svizzera nonché una dichiarazione relativa alle nozioni di *costituzione*, *legge* e *legislazione* utilizzate nella Carta. Queste due «riserve» avrebbero dovuto essere depositate presso il Segretariato del Consiglio d'Europa. Le autorità federali hanno indicato per quali ragioni queste condizioni non potevano essere accettate. Gli incontri tra rappresentanti delle autorità federali e cantionali non hanno permesso alcun avvicinamento delle posizioni.

Alla fine degli anni 1990 il dibattito è ripreso a causa dell'elaborazione di uno strumento giuridico europeo sull'autonomia regionale, strettamente connesso con le tematiche della Carta.

La questione dell'adesione della Svizzera è nuovamente stata sollevata in occasione del Dialogo federale del 3 ottobre 2002. È stato allora deciso di discutere senza indugio dell'adesione della Svizzera alla Carta nell'ambito di un incontro tripartito tra Confederazione, Cantoni, città e Comuni.

Tale incontro è avvenuto il 9 gennaio 2003. Siccome le opinioni erano note, è stato possibile iniziare immediatamente la ricerca di soluzioni soddisfacenti per tutte le parti. I rappresentanti dei Cantoni hanno dichiarato che il mandato ricevuto dalla CdC aveva loro garantito un margine di manovra sufficiente alla ricerca di una soluzione. È stato possibile trovare un accordo tra tutti i partner sull'insieme dei punti in discussione (riserve, disposizioni non applicabili in Svizzera).

Sia i Cantoni che le città e i Comuni non hanno ritenuto necessaria una nuova consultazione, a condizione di poter esaminare durante l'elaborazione del messaggio i punti che li riguardano, come proposto dalle autorità federali. Il presente messaggio è il risultato di tale concertazione.

I partiti rappresentati in Consiglio federale sono stati informati sul consenso così raggiunto e, tenuto conto delle nuove circostanze, hanno approvato l'adesione della Svizzera alla Carta.

1.4.3 Apprezzamento delle riserve dei Cantoni

Il presente capitolo è dedicato all'esame delle due condizioni principali poste dai Cantoni.

Applicabilità diretta

In primo luogo, i Cantoni hanno chiesto al Consiglio federale di formulare, riguardo all'applicabilità diretta della Carta, una riserva che dichiari che la Svizzera considera globalmente la Carta come «non self-executing».

Tale riserva poneva rimedio alla preoccupazione dei Cantoni per eventuali limitazioni, quale conseguenza dell'adesione della Svizzera alla Carta, in un settore di loro competenza. Tale preoccupazione derivava concretamente dalla possibilità di cui avrebbe potuto disporre il Tribunale federale, che si pronuncia sui ricorsi di diritto

pubblico per violazione dell'autonomia comunale, di determinare il contenuto dell'autonomia comunale riferendosi alla Carta.

I Cantoni hanno in seguito convenuto che la formulazione di una riserva o dichiarazione all'attenzione del Consiglio d'Europa non avrebbe potuto adeguatamente rimediare alla loro preoccupazione. Siccome volevano sapere quali disposizioni della Carta avrebbero potuto, secondo le autorità federali, essere applicate direttamente, i Cantoni hanno invitato il Consiglio federale a esprimersi a tale proposito nel presente messaggio.

Sebbene il contenuto dell'autonomia cantonale sia determinato dal diritto cantonale, le disposizioni della Carta, dopo la sua entrata in vigore, saranno vincolanti per l'insieme degli organi statali della Confederazione e dei Cantoni. Il Tribunale federale potrà quindi farvi riferimento.

Il Consiglio federale è molto sensibile agli argomenti dei Cantoni. Per tener conto di tali preoccupazioni e per evitare eventuali ripercussioni indesiderate della Carta, ritiene che sia meglio designare espressamente le disposizioni che non saranno applicate in Svizzera conformemente all'articolo 12 della Carta. Nella parte speciale di questo messaggio sono pertanto elencati tutti gli articoli la cui applicazione in Svizzera deve essere esclusa su richiesta dei Cantoni, e questo soprattutto perché, secondo i Cantoni medesimi, tali articoli non sono compatibili con il diritto cantonale sui comuni.

In generale occorre tuttavia sottolineare che la questione dell'applicabilità diretta delle disposizioni di un trattato internazionale è disciplinata dagli Stati, nella misura in cui il trattato non dispone altrimenti. Le autorità incaricate dell'applicazione del diritto stabiliscono per interpretazione se una norma di diritto internazionale è direttamente applicabile oppure no. Il Tribunale federale ha sviluppato una serie di criteri per decidere se una norma di diritto internazionale è direttamente applicabile. In conseguenza, sono direttamente applicabili («self-executing») le norme del diritto internazionale che «considerate nel loro contesto e alla luce sia dell'oggetto sia dello scopo del trattato sono ... incondizionali e sufficientemente precise per produrre un effetto diretto, applicarsi come tali a una fattispecie e costituire il fondamento di una decisione concreta»³¹.

Nel caso della Carta europea dell'autonomia locale, il Consiglio federale reputa che l'articolo 4 paragrafo 6, l'articolo 5, l'articolo 9 paragrafo 6 e l'articolo 10 paragrafo 1 (prima parte del paragrafo) possono essere considerati direttamente applicabili. Tutte le succitate disposizioni, con l'eccezione dell'ultimo paragrafo citato, riguardano la consultazione dei Comuni. Non può comunque essere escluso che un'altra disposizione, in particolare l'articolo 11, possa essere considerata direttamente applicabile da un'autorità giudiziaria.

Le disposizioni non direttamente applicabili hanno contenuto puramente programmatico e si limitano a stabilire direttive. Non si rivolgono alle autorità amministrative delle Parti alla Carta ma al legislatore cui lasciano un certo margine di manovra per l'integrazione di queste direttive nel diritto nazionale.

Se non è ancora stata concretizzata dal legislatore, una norma non immediatamente applicabile non può essere invocata dai Comuni dinanzi a un tribunale. Nel caso

³¹ DTF 111 V 201; DTF 112 Ib 183; in lingua tedesca GAAC 53/IV (1989) n. 54.

della Carta, tale legislatore può essere solamente il legislatore cantonale. Inoltre, i principi della Carta sono già stati ampiamente realizzati dai Cantoni.

Nozioni di «costituzione», «legge» e «legislazione»

I Cantoni esigevano che il Consiglio federale, al momento dell'adesione alla Carta, formulasse una dichiarazione secondo cui le nozioni di «Costituzione», «legge» e «legislazione» riguardassero esclusivamente il diritto cantonale.

A questo proposito occorre rilevare che l'autonomia comunale è un istituto giuridico di diritto federale (art. 50 cpv. 1 Cost.), mentre dal profilo materiale è definita dal diritto cantonale³².

L'autonomia comunale gode della protezione del diritto federale (art. 189 cpv. 1 lett. b Cost.). Il Tribunale federale ha da tempo riconosciuto il diritto costituzionale dei Comuni di adire la giurisdizione costituzionale in caso di violazione della loro autonomia. I Comuni possono invocare questo diritto con un ricorso di diritto pubblico³³.

Il Consiglio federale reputa pertanto che sarebbe scorretto escludere ogni riferimento al diritto federale³⁴ con la dichiarazione che era stata proposta dai Cantoni.

Al riguardo è stato infine raggiunto un accordo. Le autorità cantonali e le autorità federali hanno considerato preferibile che il presente messaggio indichi, espressamente per ogni articolo, se i termini «Costituzione», «legge» e «legislazione» si riferiscono al diritto federale o al diritto cantonale. Un chiarimento sul piano nazionale appare più adeguato di una dichiarazione all'intenzione del Consiglio d'Europa. Pertanto, nella parte speciale del presente messaggio, è stato indicato per ogni articolo e paragrafo in cui ricorrono le citate nozioni³⁵ se esse si riferiscono all'ambito cantonale o all'ambito federale o ad entrambi.

La Carta non ha alcun effetto sulla ripartizione interna delle competenze tra Confederazione e Cantoni. La particolare situazione degli Stati federali è stata riconosciuta nel rapporto esplicativo del Consiglio d'Europa³⁶, che nel commento all'articolo 2 della Carta afferma: «Occorre inoltre considerare che negli Stati a struttura federale i poteri locali possono essere sottoposti al disciplinamento degli Stati federati e non del governo centrale della federazione. La presente Carta non tange in alcun modo la ripartizione delle competenze tra uno Stato federale e i suoi Stati federati³⁷.

³² Vedi in questo senso DTF **128 I** 3.

³³ DTF **103** Ia 191; DTF **98** Ia 427.

³⁴ Anche altre disposizioni della Costituzione federale concernono per altri versi i Comuni (ad esempio gli artt. 37; 39; 100 cpv. 4; 134).

³⁵ Tali nozioni ricorrono nei seguenti articoli: 2; 3 par. 2; 3,3; 4,1; 4,2; 4,4; 5; 6,1; 7,3; 8,1; 8,2; 9,2; 9,3; 9,8; 10,1; 10,3; 11. Occorre rilevare che quasi tutte queste disposizioni (con l'eccezione degli art. 6 par. 1; 7,1; 8,1 e 10,3) fanno parte del nucleo di disposizioni fondamentali espressamente indicate all'art. 12.

³⁶ Il rapporto esplicativo può essere consultato in rete sul sito del Consiglio d'Europa, <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Cadreprincipal.htm> (numero di riferimento della Carta: STE 122). È possibile ottenere il rapporto presso la Direzione del diritto internazionale pubblico del DFAE.

³⁷ Tale concezione è ribadita anche in altri punti del rapporto esplicativo, in particolare quando è precisato che il potere superiore non è rappresentato dalla sola autorità centrale ma anche da quella regionale, in Svizzera dai Cantoni (vedi commento agli articoli 4 par. 4; 6,1; 9,3).

La Carta – oltre all’articolo 1 (obblighi degli Stati membri) e al Preambolo, che contiene i principi fondamentali – si compone di tre parti. La prima parte illustra i principi sui cui si fonda l’autonomia locale. La seconda contiene disposizioni relative alla portata degli obblighi degli Stati membri. Nella terza si trovano le disposizioni finali abitualmente contenute nelle convenzioni del Consiglio d’Europa.

2.1 Preambolo, articolo 1 parte I

Nel *preambolo*, gli Stati contraenti della Carta esprimono la loro volontà di realizzare un’unione più stretta tra gli Stati membri del Consiglio d’Europa. Essi ritengono che collettività locali il più possibile autonome costituiscono uno dei principi fondamentali per il funzionamento di ogni regime democratico. Impegnandosi per un’organizzazione dell’istituzione comunale più vicina ai cittadini («diritto dei cittadini a partecipare alla gestione degli affari pubblici»), il Consiglio d’Europa svolge un ruolo di precursore, segnatamente nella misura in cui la Carta enuncia per la prima volta il principio di sussidiarietà in uno strumento giuridico di livello europeo.

L’*articolo 1* stabilisce l’obbligo degli Stati contraenti di rispettare gli articoli che hanno scelto di applicare nei loro Paesi conformemente alle disposizioni dell’articolo 12. Per la Svizzera tale scelta è stata effettuata d’intesa con i Cantoni.

L’*articolo 2* dispone che il principio dell’autonomia locale deve essere riconosciuto dalla legislazione interna, e per quanto possibile, dalla Costituzione. Come menzionato al capitolo 1.4.3 del presente messaggio, occorre stabilire se le nozioni di «legislazione» e di «costituzione» citate nel presente articolo si riferiscono al solo livello cantonale o anche al livello federale. La nozione di «costituzione», come già menzionato riguarda entrambi gli ambiti. Per la nozione di «legislazione», vale a dire le leggi, occorre precisare che solo l’ambito cantonale entra in linea di conto. Sebbene certi testi di leggi federali menzionino esplicitamente i Comuni (in particolare in relazione con l’esecuzione della legislazione federale)³⁸, solo le leggi cantonali possono contenere disposizioni sui principi dell’autonomia comunale.

L’*articolo 3* definisce le principali caratteristiche dell’autonomia locale.

Il *paragrafo 1* illustra tale nozione mediante due criteri. Le collettività locali devono disporre della «capacità effettiva» di gestire gli affari pubblici che le riguardano. I Comuni devono pertanto disporre dei mezzi necessari all’effettivo adempimento dei loro compiti. Devono inoltre poter agire in ogni circostanza «sotto la loro responsabilità»; secondo il rapporto esplicativo del Consiglio d’Europa ciò significa che «non

³⁸ Vedi ad esempio art. 19 dell’ordinanza sulla pianificazione del territorio del 28 giugno 2000 (RS 700.1), art. 3 dell’ordinanza del 20 gennaio 1971 concernente la notificazione degli stranieri partenti (RS 142.212), art. 427 cpv. 2 del Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (RS 210), art. 7 della legge federale del 9 ottobre 1992 sulla statistica federale (RS 431.01), art. 1 della legge federale del 4 ottobre 1963 sull’edilizia di protezione civile (RS 520.2), art. 3 della legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (RS 741.01), art. 12 della legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l’aiuto umanitario internazionali (RS 974.0).

devono essere relegati al ruolo di semplici organi d'esecuzione delle autorità superiori». La nozione di «legge» si riferisce qui in primo luogo alla legislazione cantonale.

Il *paragrafo 2* concerne la necessità di disporre di autorità locali democraticamente elette che permettano alle collettività locali di esercitare validamente i loro diritti nei settori protetti dall'autonomia locale. Le assemblee e i consigli devono essere eletti in modo democratico (suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale). Occorre rilevare a questo proposito che il modo d'elezione previsto dalla Carta si applica unicamente agli organi legislativi locali³⁹. La Carta consente peraltro le assemblee di cittadini, come sussistono in numerosi piccoli Comuni svizzeri.

Per quanto concerne la nozione di «legge», nel presente paragrafo può trattarsi solamente della legislazione cantonale.

L'*articolo 4* definisce la portata dell'autonomia locale. Contiene i principi generali che devono essere rispettati per la delegazione di competenze e il conferimento di poteri alle collettività locali.

Il *paragrafo 1* esige che alle collettività locali siano conferite competenze di base che permettano loro di agire in un quadro legale chiaro. La costituzione o la legislazione devono contenere disposizioni adeguate. È tuttavia previsto il conferimento di competenze specifiche in conformità alla legge.

Tenuto conto del fatto che in Svizzera sia il principio sia la portata dell'autonomia comunale sono definite dalle costituzioni e dalle legislazioni cantionali⁴⁰, le nozioni di «costituzione» e «legge» nella prima frase del paragrafo si riferiscono alle costituzioni e legislazioni cantionali. Invece, la nozione di «legge» impiegata nella seconda frase comprende anche la legislazione federale; può infatti verificarsi che una legge federale deleghi competenze esecutive ai Comuni.

Secondo il *paragrafo 2* le collettività locali devono poter agire anche al di fuori dei loro settori generali di competenza. Questa disposizione accorda alle autorità locali una competenza generale per le questioni la cui competenza non è affidata a un'altra autorità. Tale disposizione si fonda sull'idea che una collettività locale deve agire nell'interesse del benessere generale della sua popolazione. La legislazione può stabilire regole generali per l'azione dei Comuni. Per i citati motivi, con l'espressione «nell'ambito della legge» si deve intendere sia l'ambito cantonale sia l'ambito federale.

Il *paragrafo 3* enuncia il principio della sussidiarietà. Il rapporto esplicativo del Consiglio d'Europa precisa che il principio generale espresso da questo paragrafo dovrebbe promuovere l'esecuzione decentralizzata delle pubbliche responsabilità.

³⁹ Il prof. Daniel Thürer esprime un'altra opinione nel suo studio *Schweizerische Gemeindeautonomie und die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, Aktuelle Probleme des Staats- und Verwaltungsrechts*, Festschrift für Otto K. Kaufmann, Berna 1989, pag. 232.

⁴⁰ Eccezionalmente l'autonomia comunale può essere determinata dal diritto consuetudinario cantonale (DTF 115 la 44). Vedi l'espressione «normalmente» nel rapporto esplicativo a proposito della disposizione in esame.

Il *paragrafo 4* prevede che le competenze affidate alle collettività locali debbano di regola essere «complete ed integrali». Se un'autorità superiore ritiene necessario limitare le competenze di una collettività locale, ad esempio attribuendosene le competenze, secondo la Carta è necessaria una base legale. In Svizzera, è il legislatore cantonale a detenere tale competenza.

Questa disposizione contiene una condizione essenziale per l'esercizio di un'effettiva autonomia locale: più le competenze delle collettività territoriali sono originarie tanto più è rafforzata l'autonomia locale.

Sebbene già negli anni 1960 avesse constatato una crescente limitazione dei compiti dei Comuni – preoccupazione che peraltro risulta pure dal rapporto esplicativo del Consiglio d'Europa⁴¹ –, il Tribunale federale era arrivato alla conclusione che l'autonomia comunale era meglio tutelata da quello che la giurisprudenza definisce un «considerevole margine d'apprezzamento» che dall'esercizio di competenze originarie⁴². Tale sviluppo della giurisprudenza si fonda sulla convinzione che ha scarso senso proteggere l'autonomia comunale distinguendo tra compiti propri e compiti delegati; tale differenziazione quale criterio di protezione dell'autonomia comunale è pertanto stata abbandonata. Grande è infatti il rischio che il legislatore riclassifichi un compito proprio e che la sua protezione perda ogni efficacia.

Il Consiglio federale ritiene che la Carta non offre – almeno nei suoi effetti se non nella sua lettera – garanzie superiori a quelle del diritto cantonale e della giurisprudenza del Tribunale federale.

I Cantoni si sono tuttavia pronunciati per l'esclusione dell'applicazione in Svizzera di tale disposizione, poiché il testo della Carta pare sconfinare nella sfera della loro competenza propria e pertanto non ritengono di poter rispettare la presente disposizione.

Il Consiglio federale rispetta tale preoccupazione e propone dunque di escludere l'applicazione di tale disposizione in Svizzera.

Il *paragrafo 5* riguarda la situazione in cui l'autorità superiore ha delegato dei poteri alle collettività locali. In questo caso, Le autorità locali devono essere in grado di tener conto della situazione locale nell'esercizio di tali poteri. Il rapporto esplicativo precisa tuttavia che questa disposizione non può essere applicata a situazioni in cui determinate funzioni necessitano una regolamentazione uniforme sul piano nazionale.

Il *paragrafo 6* garantisce alle autorità locali il diritto di essere consultate per tutte le questioni che le riguardano. I Comuni devono disporre, nell'ambito di tale consultazione, di un tempo di riflessione sufficiente. La consultazione può anche essere effettuata attraverso le associazioni che rappresentano città e Comuni. Questa disposizione riguarda in primo luogo le autorità cantonali. L'art. 50 cpvv. 2 e 3 Cost.

⁴¹ Il rapporto dice espressamente che occorre «evitare ogni tendenza alla diluzione graduale delle responsabilità» dei Comuni.

⁴² DTF **93** I 154; **93** I 427. Quanto allo sviluppo della giurisprudenza del Tribunale federale, cfr. Jean-Michel Piguët, *La jurisprudence du Tribunal fédéral en Suisse en matière d'autonomie communale: une «Charte prétorienne» de l'autonomie locale*, in *Revue de droit administratif et de droit fiscal*, *Revue genevoise de droit public*, n. 3, 1992, pagg. 145 segg.

impone tuttavia anche alla Confederazione di tener conto delle eventuali implicazioni della sua attività per i Comuni⁴³. Questo può implicare scambi di informazioni o un'appropriata partecipazione dei Comuni al processo decisionale sul piano federale.

L'*articolo 5* riguarda l'integrità territoriale delle collettività locali. La questione è interessante dal profilo delle fusioni e associazioni di Comuni. La Carta postula la consultazione dei Comuni e considera ugualmente la possibilità di una consultazione popolare, nella misura in cui è prevista dalla legge. In questo articolo, il termine «legge» designa la legge dei Cantoni.

Il *paragrafo 1* dell'*articolo 6* riguarda l'organizzazione dei servizi amministrativi e la gestione delle collettività locali. Con questa disposizione, la Carta intende permettere alle collettività locali di dotarsi delle strutture più adeguate alle loro esigenze e specificità. È tuttavia evidente che il livello superiore può stabilire i principi generali di tale organizzazione. Se tale quadro è definito dalla «legge», in Svizzera, si tratta delle leggi cantonali.

Il *paragrafo 2* esprime la necessità per una collettività locale di reclutare e impiegare personale sufficientemente qualificato per svolgere i compiti che gli sono affidati. Il personale deve inoltre disporre di una formazione, di una remunerazione e di possibilità di carriera adeguate.

I Cantoni hanno preferito rinunciare all'applicazione della presente disposizione a causa del sistema di milizia e volontariato che prevale in numerosi Comuni svizzeri. Il Consiglio federale condivide tale opinione.

L'*articolo 7* riguarda le condizioni d'esercizio per gli eletti a una carica a livello locale, in particolare, la loro remunerazione.

Secondo il *paragrafo 1*, le persone elette a livello locale devono poter esercitare liberamente il loro mandato.

Il *paragrafo 2* si esprime sulla loro remunerazione. Per ragioni identiche a quelle indicate per l'articolo precedente, i Cantoni propongono di rinunciare all'applicazione della presente disposizione. Il Consiglio federale condivide tale opinione.

Il *paragrafo 3* rileva che le funzioni e attività incompatibili con il mandato di eletto locale devono essere stabilite dalla «legge». Questo termine si riferisce in Svizzera alle leggi cantonali.

L'*articolo 8* riguarda la verifica amministrativa degli atti delle collettività locali da parte di autorità di livello superiore.

Il *paragrafo 1* dispone che tale verifica amministrativa potrà essere effettuata solamente nei casi previsti dalla «Costituzione» e dalla «legge». I termini «Costituzione» e «legge» si riferiscono, in Svizzera, alle costituzioni e leggi cantonali.

Secondo il *paragrafo 2*, la verifica amministrativa degli atti delle collettività locali da parte di autorità di livello superiore deve limitarsi alla questione del rispetto della legalità e della conformità con i principi costituzionali. Una verifica dell'opportunità

⁴³ Vedi al riguardo le linee direttrici del Consiglio federale del 16 ottobre 2002 all'attenzione dell'amministrazione federale concernenti la collaborazione tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni (FF **2002** 7480).

è ammessa per i compiti la cui esecuzione è stata delegata alle collettività locali da un'autorità di livello superiore. A tale proposito, la Carta distingue tra compiti propri e verifica della legalità da un lato e, d'altro lato, compiti delegati e verifica dell'opportunità.

Ora, in Svizzera, il Tribunale federale ha abbandonato la distinzione tra compiti propri e compiti delegati, come rilevato all'articolo 4 paragrafo 4. Tale distinzione era in effetti difficilmente praticabile e non consentiva di garantire un alto livello di autonomia comunale. La giurisprudenza federale garantisce l'autonomia comunale non tanto attraverso l'esercizio di competenze originarie ma in virtù del considerevole libero apprezzamento di cui godono le autorità comunali. La giurisprudenza del Tribunale federale esige sempre che la verifica (o controllo), sia per l'opportunità sia per la legalità, si fondi su una base legale. La giurisprudenza è andata oltre l'esigenza formale della base legale per fornire una protezione materiale all'autonomia comunale contro un'utilizzazione arbitraria del controllo, anche di quello dell'opportunità⁴⁴.

È pur vero che l'articolo 8 paragrafo 2, vietando la verifica dell'opportunità nei casi di competenze complete e integrali, sembra garantire una protezione più estesa. Tuttavia, come rilevato riguardo all'articolo 4, tale garanzia è in realtà aleatoria e vulnerabile all'erosione nel tempo.

Secondo il Consiglio federale, la giurisprudenza del Tribunale federale fornisce all'autonomia comunale una protezione più estesa e efficace di quella di cui potrebbe fruire in virtù dell'articolo 8 paragrafo 2 della Carta. I Cantoni hanno tuttavia auspicato l'esclusione dell'applicazione di tale disposizione in Svizzera. Il Consiglio federale rispetta tale volontà e propone di escludere l'applicazione di tale disposizione in Svizzera.

Al *paragrafo 3*, la Carta enuncia il principio di proporzionalità tra l'ampiezza dell'intervento dell'autorità di controllo e l'importanza degli interessi che essa intende salvaguardare.

L'*articolo 9* contiene disposizioni sugli adeguati mezzi finanziari a disposizione delle collettività locali.

Il *paragrafo 1* stabilisce che le collettività locali devono disporre di risorse proprie sufficienti e devono poterne disporre liberamente. Questo paragrafo intende garantire che le collettività locali possano fissare le priorità in materia di spese. La presente condizione può essere considerata adempita in Svizzera.

Secondo il *paragrafo 2*, una proporzione deve esistere tra le risorse finanziarie delle collettività locali e le competenze previste dalla «Costituzione» o dalla «legge». Il termine Costituzione riguarda in Svizzera il solo livello cantonale. Con il termine legge invece si intende anche il livello federale.

Il *paragrafo 3* postula una competenza delle collettività locali in materia di tasse, emolumenti e imposte locali. Le collettività locali devono poterne stabilire il tasso nei limiti previsti dalla «legge». Tale condizione è ampiamente realizzata in Sviz-

⁴⁴ DTF 112 Ia 283; DTF 113 Ia 192 (concernenti i piani direttori cantionali).

zera, Paese nel quale i Comuni godono di una grande autonomia fiscale⁴⁵. In Svizzera, il termine «legge» designa le leggi cantonali.

Secondo il *paragrafo 4*, le risorse finanziarie delle collettività locali devono, per quanto possibile, poter essere adeguate all'evoluzione dei fattori economici.

Le disposizioni di cui al *paragrafo 5* riguardano la perequazione finanziaria.

I Cantoni hanno chiesto di rinunciare all'applicazione in Svizzera di questa disposizione. Vogliono evitare ogni limitazione della loro competenza decisionale in materia di redistribuzione delle risorse finanziarie a favore dei Comuni, nella misura in cui, come prevede la seconda frase della disposizione, la libertà di opzione delle collettività locali nel proprio settore di responsabilità non deve essere ridotta.

Il *paragrafo 6* prevede la consultazione delle collettività locali in caso d'elaborazione, per via legislativa, di regole sulla perequazione finanziaria.

Secondo il *paragrafo 7*, le sovvenzioni concesse alle collettività locali non devono, per quanto possibile, essere destinate al finanziamento di progetti specifici. La priorità deve essere data alla sovvenzioni generali. La Carta vuole accordare alle collettività locali una maggiore libertà d'azione nell'utilizzazione delle risorse finanziarie che sono loro destinate.

In Svizzera, la gran parte delle sovvenzioni sono vincolate a specifici progetti. Su richiesta dei Cantoni, il Consiglio federale consente a rinunciare all'applicazione di questa disposizione in Svizzera.

Conformemente al *paragrafo 8*, le collettività locali devono poter avere accesso, in conformità alla «legge», al mercato nazionale dei capitali. In questo caso si tratta di diritto cantonale e di diritto federale.

L'*articolo 10* è dedicato alla cooperazione tra collettività locali mediante federazioni e associazioni.

Il *paragrafo 1* concerne la cooperazione cui devono poter fare ricorso le collettività locali all'interno del Paese. Devono ugualmente potersi associare ad altre collettività locali per la realizzazione di attività di interesse comune. Modalità e condizioni possono essere stabilite dalla «legge». Questo termine designa in Svizzera le leggi cantonali.

Il *paragrafo 2* stabilisce il diritto delle collettività locali di costituirsi in associazioni sia sul piano interno sia sul piano internazionale. Nel nostro Paese, l'Unione delle città svizzere e l'Associazione dei Comuni svizzeri sono interlocutori riconosciuti dalle autorità cantonali e federali. A livello internazionale, possiamo menzionare il Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa e l'Unione internazionale delle città e dei poteri locali.

Secondo il *paragrafo 3*, «le collettività locali possono, alle condizioni eventualmente previste dalla legge, cooperare con le collettività di altri Stati». La Carta si riferisce qui alla cooperazione transfrontaliera (e interterritoriale) che, in seno alle istituzioni del Consiglio d'Europa e al momento dell'elaborazione della Carta, stava per essere promossa e incoraggiata attraverso l'elaborazione di specifici strumenti

⁴⁵ Per l'anno 2001, il 48,93 % delle entrate dei Comuni provenivano dalle imposte comunali.

giuridici⁴⁶. Come ribadito dal Consiglio federale in occasione dell'adesione della Svizzera a questi diversi strumenti giuridici, tale forma di cooperazione deve essere conforme alla legislazione cantonale vigente. In questo senso, il termine «legge» contenuto nella presente disposizione si riferisce nel nostro Paese essenzialmente alle leggi cantionali.

L'*articolo 11* stabilisce che l'autonomia locale deve beneficiare di una protezione giuridica tramite un diritto di ricorso. Tale protezione giuridica deve consentire alle collettività locali di invocare una violazione della loro autonomia.

In Svizzera, conformemente all'articolo 189 capoverso 1 lettera b Cost., il Tribunale federale, dopo l'esaurimento delle vie di ricorso cantionali, può pronunciarsi su ricorsi di diritto pubblico per violazione dell'autonomia comunale. Anche la legislazione federale può essere oggetto dell'esame del Tribunale federale, sebbene il campo e la portata dell'autonomia comunale siano determinati dal diritto cantonale. Nella maggior parte dei casi, il controllo del Tribunale federale porta tuttavia sul diritto cantonale; il potere d'esame della corte è *pieno* se si tratta di disposizioni costituzionali e, limitato all'*arbitrio* in caso di disposizioni di legge⁴⁷.

Per intentare un'azione giudiziaria, un Comune dispone anche del rimedio giuridico del ricorso di diritto amministrativo per violazione del diritto federale nonché di decreti e decisioni, cantionali o federali, allorquando il diritto federale prevede il suo diritto di ricorrere⁴⁸ oppure è toccato come un privato⁴⁹. Va pure menzionato il rimedio giuridico del ricorso amministrativo⁵⁰, cui si applicano i medesimi criteri.

2.2 Parte II

Secondo l'*articolo 12 paragrafo 1* è possibile scegliere le disposizioni che ciascuno Stato intende considerare vincolanti. Gli Stati contraenti s'impegnano a considerarsi vincolati da almeno venti dei trenta paragrafi della Parte I della Carta; tra questi almeno dieci devono essere scelti tra i quattordici paragrafi che, enunciando i principi fondamentali della Carta, ne costituiscono il nucleo.

Secondo il presente messaggio, la Svizzera può impegnarsi a considerare vincolanti i seguenti articoli e paragrafi (in corsivo le disposizioni appartenenti al nucleo):

- articolo 2;
- articolo 3, paragrafi 1 e 2;
- articolo 4, paragrafi 1, 2, 3, 5 e 6;

⁴⁶ Vanno segnatamente citate la Convenzione quadro europea del 21 maggio 1980 sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (entrata in vigore in Svizzera il 4 giugno 1982 / RS **0.131.1**), completata dal Protocollo addizionale del 9 novembre 1995 (entrato in vigore in Svizzera il 1° dicembre 1998 / RS **0.131.11**), nonché il Protocollo n° 2 del 5 maggio 1998 relativo alla cooperazione interterritoriale (entrato in vigore in Svizzera il 27 maggio 2003 / non ancora pubblicato nella RS / FF **2002 2829**).

⁴⁷ DTF **94 I 54**.

⁴⁸ È il caso dell'art. 34 cpv. 2 della legge federale sulla pianificazione del territorio (RS **700**).

⁴⁹ Cfr. art. 103 lett. a e c della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (RS **173.110**).

⁵⁰ Cfr. art. 48 lett. a della legge federale sulla procedura amministrativa (RS **172.021**).

- articolo 5;
- articolo 6, paragrafo 1;
- articolo 7, paragrafi 1 e 3;
- articolo 8, paragrafi 1 e 3;
- articolo 9, paragrafi 1, 2, 3, 4, 6 e 8;
- articolo 10, paragrafi 1, 2 e 3;
- articolo 11.

La Svizzera potrà pertanto considerarsi vincolata da dodici dei quattordici principi fondamentali del nucleo della Carta; le due disposizioni del nucleo che non intende rispettare sono l'articolo 4 paragrafo 4 e l'articolo 8 paragrafo 2. Le altre disposizioni che non ha intenzione di sottoscrivere sono l'articolo 6 paragrafo 2, l'articolo 7 paragrafo 2 e l'articolo 9 paragrafi 5 e 7.

Gli Stati contraenti notificano le loro scelte conformemente alle modalità previste all'*articolo 12 paragrafo 2*.

Secondo il *paragrafo 3*, ciascuna Parte può, in qualsiasi ulteriore momento, estendere a altri articoli e paragrafi, precedentemente non accettati, l'applicazione della Carta sul suo territorio.

L'*articolo 13* prevede per le Parti la possibilità d'indicare le categorie di collettività locali cui la Carta si applica o no. Alla base di questo articolo risiede la possibilità che in certi Paesi sussistano numerose categorie di collettività locali dotate di competenze diverse⁵¹.

Pochi sono stati i Paesi che hanno fatto una dichiarazione sulla base del presente articolo. In effetti, sia lo spirito sia la natura della Carta permettono di dedurre che essa si applica unicamente ai Comuni in quanto istituzioni politiche.

La Svizzera considera la possibilità di una dichiarazione che precisi che la Carta si applica ai soli Comuni politici⁵². Una tale dichiarazione permetterebbe di escludere dal campo d'applicazione della Carta segnatamente i comuni parrocchiali e i comuni patriziali.

L'articolo 13 ha recentemente suscitato un nuovo interesse nell'ambito della preparazione di uno strumento del Consiglio d'Europa dedicato all'autonomia regionale. La seconda frase permette infatti di includere il livello regionale nel campo d'applicazione della Carta⁵³. Per quanto riguarda la Svizzera, la dichiarazione proposta si rivelerebbe utile per indicare implicitamente che le sue disposizioni non sono applicabili a livello cantonale ma unicamente a livello comunale. Pare infatti difficile immaginare l'applicazione ai Cantoni di principi enunciati nell'ambito di una Carta che si propone di rafforzare istituzioni subordinate ai Cantoni medesimi.

⁵¹ Al riguardo, il rapporto esplicativo cita le «collettività territoriali che hanno funzioni secondarie o unicamente consultive a causa delle loro dimensioni ridotte».

⁵² Una simile dichiarazione sarebbe calcata su quella fatta dalla Germania.

⁵³ Alcuni Paesi hanno fatto una dichiarazione in questo senso: la Danimarca, i Paesi Bassi, la Svezia, l'Irlanda e il Regno Unito. Nell'ambito dei lavori per l'elaborazione di uno strumento giuridico sull'autonomia regionale, alcune delegazioni hanno perfino sostenuto l'opinione secondo cui la Carta europea dell'autonomia locale si applicherebbe *ipso facto* alle regioni, salvo dichiarazione contraria espressa dello Stato Parte alla succitata Carta.

Il Consiglio federale, d'intesa con i Cantoni, propone quindi di formulare una dichiarazione che precisi che, in Svizzera, la Carta si applica ai soli Comuni politici («Einwohnergemeinde»/«communes politiques»).

L'*articolo 14* prevede per tutte le Parti l'obbligo di trasmettere 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. Si tratta di un meccanismo di controllo limitato. A proposito del ruolo svolto dal CPLRE nel presente contesto, è opportuno fare riferimento al capitolo 1.3 del presente messaggio.

2.3 Parte III

Tra gli articoli della terza parte della Carta, che corrispondono alle disposizioni finali che figurano abitualmente nelle convenzioni del Consiglio d'Europa, solamente l'*articolo 16* richiede una spiegazione. Secondo tale disposizione, chiamata «clausola territoriale»⁵⁴, è possibile limitare il campo d'applicazione della Carta a certe parti del territorio di un dato Stato. Questo articolo si applica ai territori d'oltremare e agli altri territori che, sebbene facciano parte del territorio nazionale, godono di uno statuto speciale. L'articolo non si applica alle entità federate di uno Stato federale.

3 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale

L'adesione della Svizzera alla Carta non avrà conseguenze finanziarie né per la Confederazione né per i Cantoni; nemmeno avrà effetti sul loro personale.

4 Programma di legislatura

Il presente progetto è annunciato nel programma di legislatura 1999-2003⁵⁵. L'adesione della Svizzera alla Carta corrisponde pienamente agli obiettivi del Consiglio federale in materia di relazioni estere, in special modo rispetto al ruolo del Consiglio d'Europa nella promozione dello stato di diritto e dei diritti democratici.

5 Relazioni con il diritto europeo

Per quanto riguarda la relazione con il diritto comunitario, occorre rilevare che l'Unione europea non si è data regole specifiche in materia d'organizzazione delle collettività locali, materia retta dai singoli Stati. D'altro canto, i programmi

⁵⁴ La «clausola territoriale» costituisce peraltro un'eccezione alla regola consacrata dall'art. 29 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati (RS 0.111).

⁵⁵ FF 2000 2091, allegato 2, n. 1.1.

INTERREG promuovono anche la cooperazione delle collettività locali oltre le frontiere. La Svizzera è sempre stata associata a questi programmi, l'ultimo dei quali copre il periodo 2000–2006⁵⁶.

6 Costituzione

Secondo l'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale gli affari esteri, segnatamente la conclusione di trattati internazionali, competono alla Confederazione. L'Assemblea federale è competente per approvare i trattati internazionali conformemente all'articolo 166 capoverso 2 Cost.

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., i trattati internazionali sottostanno al referendum facoltativo se sono di durata indeterminata e indenunciabili, se prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale o se comportano disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per la cui attuazione è necessaria l'emanazione di leggi federali. La Carta europea dell'autonomia locale può essere denunciata (cfr. art. 17) e non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale.

Occorre ancora determinare se la Carta contiene disposizioni importanti che stabiliscono norme di diritto o la cui attuazione esige l'adozione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento⁵⁷, contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost., è importante la prescrizione il cui oggetto ha valore di disposizione fondamentale nel diritto interno. Come rilevato al capitolo 1.4.3, alcune disposizioni della Carta contengono norme di diritto. Non possono tuttavia essere considerate importanti nel senso summenzionato, pertanto non si giustifica l'applicazione della clausola referendaria. Infine, per l'attuazione della Carta non è necessaria l'emanazione di leggi federali. Ne consegue che il decreto federale di ratifica non sottostà al referendum in materia di trattati internazionali.

⁵⁶ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 17 febbraio 1999 concernente la promozione della partecipazione svizzera all'iniziativa comunitaria di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interrregionale (INTERREG III) per il periodo 2000–2006 (FF 1999 2297).

⁵⁷ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale; RS 171.10.

