



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP

Ufficio federale di giustizia UFG
Direktionsbereich Öffentliches Recht
Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -methodik

Robert Baumann / 12 maggio 2015

Ratifica del Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali

Rapporto esplicativo

1 Punti essenziali del Protocollo addizionale

1.1 Situazione iniziale

Il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (di seguito: Protocollo addizionale; STE 207) intende proteggere i diritti di partecipare della popolazione agli affari delle collettività locali. È aperto agli Stati contraenti della Carta europea dell'autonomia locale che la Svizzera ha ratificato il 17 febbraio 2005 (RS 0.102).

Nel Decimo rapporto sulla posizione della Svizzera rispetto alle Convenzioni del Consiglio d'Europa, del 27 febbraio 2013, il Consiglio federale ha conferito priorità «C» al Protocollo addizionale. Tale categoria comprende le convenzioni che presentano un interesse per la Svizzera, ma la cui prossima ratifica solleverebbe problemi giuridici, politici o pratici (FF 2013 1841, 1851 e 1864). Il Consiglio federale ha comunicato che la Svizzera non intende firmare questo protocollo; tale posizione è condivisa dalle autorità cantonali. La priorità C è stata motivata come segue: la protezione della partecipazione dei cittadini alla vita locale costituisce un elemento importante della vita democratica e del buon governo a livello locale. Ebbene, questi diritti sono protetti e garantiti dappertutto in Svizzera. Occorre altresì considerare che il Protocollo disciplina questioni che non corrispondono alla natura intrinseca della Carta europea dell'autonomia locale. Quest'ultima, infatti, mira a garantire l'autonomia locale nei confronti dell'autorità statale superiore (nazionale o federale).

La questione della ratifica del Protocollo addizionale da parte della Svizzera è tornata di attualità in seguito al deposito di una mozione in Consiglio degli Stati, l'8 settembre 2014, che incarica il Consiglio federale di sottoscrivere il Protocollo addizionale (Mo. 14.3674, Minder). Secondo l'autore della mozione, la ratifica non comporterebbe alcun nuovo obbligo per i Comuni, che al contrario potrebbero essere considerati modelli per la partecipazione locale ai sensi della democrazia diretta; al fine di garantire anche in futuro questo principio profondamente elvetico, occorrerebbe sottoscrivere il Protocollo addizionale.

Il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione, perché prima della ratifica è necessario conoscere le posizioni dei Cantoni. Si è però dichiarato disposto a esaminare se una ratifica del Protocollo addizionale è ora possibile.

1.2 Stesura del Protocollo

Il Protocollo addizionale, così come la Carta europea dell'autonomia locale, è stato elaborato dal Comitato direttivo del Consiglio d'Europa sulla democrazia locale e regionale (CDLR; oggi: CDDG) ed è il risultato giuridicamente vincolante dei numerosi rapporti, risoluzioni e raccomandazioni che lo hanno preceduto.

I lavori del Consiglio d'Europa nell'ambito della partecipazione locale hanno origini lontane. Già alla terza Conferenza dei Ministri del Consiglio d'Europa responsabili delle collettività locali e regionali, tenutasi a Stoccolma il 7–8 settembre 1978, è stata adottata una risoluzione concernente la partecipazione dei cittadini a livello comunale. La partecipazione a livello locale è stata anche oggetto della quarta Conferenza, tenutasi a Madrid il 21–23 maggio 1980.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato tre raccomandazioni elaborate dal CDLR: la raccomandazione R(81) 18 sulla partecipazione a livello locale; la raccomandazione R(96) 2 concernente i referendum e le iniziative popolari a livello locale; la raccomandazione Rec(2001) 19 sulla partecipazione dei cittadini alla vita pubblica a livello locale.

Dopo l'adozione della raccomandazione Rec(2001) 19, il CDLR ha deciso di attuarla elaborando uno strumento giuridicamente vincolante. Successivamente, i ministri del Consiglio d'Europa responsabili delle collettività locali e regionali, alla loro 14^a Conferenza, tenutasi a Budapest il 24–25 febbraio 2005, hanno dichiarato di voler riflettere alla stesura di una convenzione sulla partecipazione dei cittadini a livello locale e regionale. Tale dichiarazione è stata approvata al Terzo Vertice dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa, tenutosi a Varsavia il 16–17 maggio 2005.

Il CDLR ha quindi avviato i lavori per il testo della convenzione. Alla 15^a Conferenza dei Ministri del Consiglio d'Europa responsabili delle collettività locali e regionali, tenutasi a Valencia il 15–16 ottobre 2007, è stata infine decisa l'elaborazione di un Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale. Nell'aprile 2009 il CDLR ha concluso i relativi lavori. Il progetto di Protocollo addizionale è stato sottoposto al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. In occasione della 16^a Conferenza dei Ministri del Consiglio d'Europa responsabili delle collettività locali e regionali, tenutasi a Utrecht il 16–17 novembre 2009, i delegati dei ministri del Consiglio d'Europa hanno adottato il Protocollo addizionale e lo hanno aperto alla firma.

Il Protocollo addizionale è entrato in vigore il 1° giugno 2012. Finora è stato ratificato da 12 Stati membri del Consiglio d'Europa (Armenia, Cipro, Estonia, Finlandia, Ungheria, Lituania, Montenegro, Norvegia, Paesi Bassi, Slovenia, Svezia e Ucraina) e firmato da altri sei (Belgio, Bulgaria, Francia, Islanda, Macedonia e Regno Unito).

Attualmente esso rappresenta l'unico testo giuridicamente vincolante del Consiglio d'Europa in materia di democrazia partecipativa.

La versione tedesca del Protocollo addizionale è una traduzione provvisoria delle versioni francese e inglese del testo originale. Qualora la Svizzera ratificasse il Protocollo, sarebbe di nuovo esaminata in maniera approfondita, nonché adeguata alla terminologia svizzera e a quella della Carta.

1.3 Il contenuto del Protocollo addizionale in sintesi

Il Protocollo addizionale intende ampliare la Carta europea dell'autonomia locale includendo il diritto di ogni persona di partecipare alla gestione degli affari pubblici di una collettività locale. Tale partecipazione è definita come il diritto di voler determinare o influenzare l'esercizio delle competenze di una collettività locale (art. 1 par. 2). Il Protocollo addizionale non contiene disposizioni direttamente applicabili; la sua eventuale attuazione compete agli Stati contraenti e deve avvenire mediante la legislazione nazionale. Secondo il Consiglio federale, la Svizzera già soddisfa i requisiti per ratificare il Protocollo addizionale.

Come per la Carta europea dell'autonomia locale, ogni Stato può stabilire a quali collettività locali si applica il Protocollo addizionale (art. 3 del Protocollo addizionale). La Svizzera ha dichiarato di limitare l'applicazione della Carta ai Comuni politici; nel Protocollo addizionale va fatta la stessa dichiarazione.

Il diritto di partecipare dev'essere disciplinato mediante legge dagli Stati contraenti. Gli Stati contraenti devono riconoscere ai loro cittadini il diritto di partecipare, in qualità di elettori e/o candidati, all'elezione di membri del consiglio o dell'assemblea della collettività locale in cui risiedono e sono liberi di estendere tale diritto anche ad altre persone. La legge può inoltre prevedere misure riservate ai soli elettori (art. 1 par. 3–4).

Gli Stati contraenti devono garantire mediante legge che l'esercizio del diritto di partecipare non comprometta l'integrità etica e la trasparenza nell'esercizio delle competenze delle collettività locali (art. 1 par. 5.2).

Infine, il Protocollo addizionale elenca varie misure che gli Stati contraenti devono adottare per l'attuazione del diritto di partecipare (art. 2):

- procedure di partecipazione della popolazione che possono includere procedure di consultazione, referendum e petizioni e, se la collettività locale è fortemente popolata o geograficamente molto estesa, misure per una partecipazione di prossimità;
- procedure per l'accesso ai documenti ufficiali che si trovano presso le collettività locali, conformemente all'ordine costituzionale e agli obblighi giuridici internazionali delle Parti;
- misure per tenere conto dei bisogni delle categorie di persone che incontrano particolari ostacoli a partecipare;
- meccanismi per il trattamento e la risposta a reclami e suggerimenti in merito al funzionamento delle collettività locali e dei servizi pubblici locali;
- incoraggiamento dell'utilizzo di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) per la promozione e l'esercizio del diritto di partecipare.

1.4 Valutazione

I tre pilastri delle attività del Consiglio d'Europa sono l'impegno a favore dei diritti dell'uomo, dello Stato di diritto e della democrazia. Il Protocollo addizionale è l'unico strumento giuridicamente vincolante del Consiglio d'Europa nell'ambito della democrazia partecipativa. Conferisce una forma giuridicamente vincolante all'impegno pluriennale del Consiglio d'Europa nel settore della democrazia locale e completa la Carta europea dell'autonomia locale con il diritto dei cittadini a partecipare agli affari pubblici. Tutti gli Stati europei hanno riconosciuto che tale diritto è essenziale per il funzionamento di una democrazia.

Il Protocollo addizionale concerne una materia di competenza cantonale. Per la ratifica è quindi fondamentale il sostegno dei Cantoni. Un argomento a favore del Protocollo addizionale è il fatto che, secondo il Consiglio federale, la Svizzera già soddisfa gli standard del Protocollo addizionale. Il nostro Paese condivide l'obiettivo di promuovere la partecipazione agli affari pubblici a livello locale. La ratifica svizzera accrescerebbe l'importanza del Protocollo addizionale; contribuirebbe al rafforzamento della democrazia sul piano internazionale e in particolare delle attività del Consiglio d'Europa in questo importante settore; permetterebbe inoltre al nostro Paese di affermarsi maggiormente a livello internazionale nell'ambito della democrazia. Non vi sono motivi per un'ulteriore astensione.

Divenendo membro a pieno titolo del Consiglio d'Europa, la Svizzera si è impegnata a collaborare in buona fede ed efficacemente all'attuazione dei compiti nel settore dei diritti dell'uomo, della democrazia e dello Stato di diritto. Si è dichiarata disposta ad aderire, per quanto possibile, alle convenzioni del Consiglio d'Europa e, in tale contesto, partecipa attivamente alla loro elaborazione.

Per la Svizzera, non si tratta di ratificare tutte le convenzioni unicamente per conformarsi a una prassi generale, ma piuttosto di esaminare, caso per caso, se la ratifica è giustificata ai fini dell'interesse nazionale, di una cooperazione europea reale ed efficace, della solidarietà con gli altri Stati membri del Consiglio d'Europa. Nel contempo, non vanno persi di vista l'evoluzione del diritto internazionale e il rispetto del federalismo.

Pur considerando questi fattori nella sua politica in materia di adesione agli accordi internazionali, la Svizzera si sforza di adottare un atteggiamento di grande apertura nei confronti delle convenzioni nel loro complesso, incluse quelle del Consiglio d'Europa (cfr. il Decimo rapporto sulla posizione della Svizzera rispetto alle convenzioni del Consiglio d'Europa, del 27 feb. 2013, FF 2013 1841, 2153 seg.).

La ratifica del Protocollo addizionale soddisfa questi criteri e contribuisce a rafforzare i legami della Svizzera con gli altri Stati e la sua posizione in seno alle istituzioni multilaterali. Per tali ragioni, il Consiglio federale la ritiene opportuna, tanto più che il nostro Paese già soddisfa i requisiti del protocollo e molti Stati l'hanno ratificato o firmato.

2 Commento ai singoli articoli del Protocollo addizionale

2.1 Preambolo

Il breve Preambolo ricorda i motivi della stesura del Protocollo addizionale. Come il Preambolo della Carta europea dell'autonomia locale, il terzo paragrafo del Protocollo addizionale ricorda che il diritto dei cittadini a partecipare alla gestione degli affari pubblici è un principio democratico comune a tutti gli Stati europei. Il riferimento alla Convenzione del Consiglio d'Europa sull'accesso ai documenti pubblici (STE 205; non firmata dalla Svizzera), nel sesto comma, mira a porre l'attenzione sullo stretto legame tra detta Convenzione e il Protocollo addizionale (cfr. a riguardo il seguente n. 2.3 in relazione all'art. 2 par. 2). La Dichiarazione e il Piano d'azione del terzo Vertice dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa, citati nel settimo comma, contengono in particolare la dichiarazione d'intenti dei Capi di Stato e di Governo d'intensificare i lavori nel settore della democrazia e, se necessario, sviluppare norme a tale proposito (n. 3 della Dichiarazione; n. 3 del Piano d'azione; consultabili all'indirizzo Internet http://www.coe.int/t/dcr/summit/default_IT.asp?> Dichiarazione finale).

2.2 **Articolo 1 Diritto di partecipare agli affari delle collettività locali**

Il *primo paragrafo* dell'articolo 1 costituisce la disposizione fondamentale del Protocollo addizionale: sancisce il diritto di ogni persona a partecipare agli affari di una collettività locale. La norma si rivolge agli Stati contraenti, che sono responsabili della sua attuazione.

Il *secondo paragrafo* definisce il contenuto di questo diritto come diritto di adoperarsi per determinare o influenzare l'esercizio delle competenze di una collettività locale.

Il *terzo paragrafo* impone alle Parti del Protocollo addizionale l'obbligo di creare o mantenere un quadro legale che faciliti l'esercizio del diritto di partecipare. Questo quadro non deve necessariamente essere uguale per tutti: possono essere previste misure diverse a seconda delle caratteristiche oggettive delle persone o degli enti, per esempio misure riservate ai soli elettori. Il paragrafo stabilisce inoltre che nessuno può essere discriminato in maniera ingiustificata da simili distinzioni.

Il *paragrafo 4.1* garantisce sul piano giuridico internazionale il diritto di voto attivo e passivo a livello locale. Un simile diritto non è garantito da nessun altro accordo internazionale.

L'articolo 3 del Primo Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (STE 009; non firmato dalla Svizzera) garantisce solo libere elezioni del corpo legislativo. L'articolo 3 paragrafo 2 della Carta europea dell'autonomia locale prevede il suffragio diretto dei Consigli e delle Assemblee, ma non sancisce alcun diritto individuale. La disposizione non mette in discussione la democrazia assembleare diretta praticata in una grande maggioranza dei Comuni svizzeri in forma di *Landsgemeinde*; pertanto non va intesa come obbligo di istituire parlamenti comunali (cfr. Kilian Meyer, *Gemeindeautonomie im Wandel*, tesi di dottorato, San Gallo 2011, pag. 410). Il diritto di voto attivo e passivo può essere subordinato a restrizioni e condizioni dalla legislazione nazionale conformemente al paragrafo 5.1, come per esempio la cittadinanza svizzera, il domicilio nel Comune e la maggiore età. Inoltre, il diritto di voto di cui al paragrafo 4.1 è garantito soltanto ai cittadini che risiedono nel circondario elettorale.

Il *paragrafo 4.2* stabilisce che gli Stati contraenti sono liberi di riconoscere il diritto di voto attivo e passivo anche a persone che non sono loro cittadini o che non risiedono nella collettività locale in cui ha luogo l'elezione.

I *capoversi 5.1-5.3* disciplinano le restrizioni possibili del diritto di partecipare stabilendo che non possono essere arbitrarie. Pertanto, secondo il *paragrafo 5.1*, ogni formalità, condizione o restrizione necessita di una base legale e deve essere compatibile con gli obblighi giuridici internazionali della Parte.

Il *paragrafo 5.2* intende garantire l'integrità etica e la trasparenza nell'esercizio delle competenze delle collettività locali. Mira a impedire atti inaccettabili quali corruzione, uso di violenza e coercizione ed esige che le Parti adottino le necessarie misure di legge. Le formalità, condizioni o restrizioni emanate a questi scopi devono soddisfare i criteri previsti dal paragrafo 5.1, ovvero poggiare su una base legale ed essere compatibili con gli obblighi giuridici internazionali delle Parti.

Il *paragrafo 5.3* tratta le formalità, condizioni o restrizioni che servono a scopi diversi da quelli menzionati al paragrafo 5.2. Oltre ai criteri di cui al paragrafo 5.1, dette formalità, condizioni o restrizioni devono soddisfare almeno una delle tre condizioni seguenti: essere necessarie al funzionamento di un regime politico davvero democratico, al mantenimento della sicurezza pubblica in una società democratica o al rispetto delle esigenze degli obblighi internazionali.

2.3 **Articolo 2 Misure per l'attuazione del diritto di partecipare**

Il *paragrafo 1* impone alle Parti di adottare tutte le misure necessarie a permettere l'esercizio effettivo del diritto di partecipare agli affari delle collettività locali. Ciò include in particolare, ma non esclusivamente, misure legislative.

Nel *paragrafo 2* sono riportati i dettagli relativi alle misure da adottare. Tale paragrafo elenca in maniera non esaustiva le misure cui il Protocollo addizionale attribuisce un particolare rilievo: procedure di partecipazione della popolazione; procedure per l'accesso ai documenti ufficiali; misure per persone che incontrano particolari ostacoli alla partecipazione; procedure per il trattamento di reclami e suggerimenti in merito al funzionamento delle collettività locali e dei servizi pubblici locali.

Per quanto concerne l'accesso ai documenti ufficiali, il Protocollo addizionale inizialmente prevedeva un diritto d'accesso ai documenti, ma tale proposta è stata respinta dopo che, il 27 novembre 2008, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato la Convenzione sull'accesso ai documenti ufficiali e l'ha aperta alla firma. Attualmente il Protocollo addizionale prevede soltanto procedure, conformi all'ordine costituzionale e agli obblighi giuridici internazionali delle Parti, per l'accesso ai documenti ufficiali. Il fatto che singoli Cantoni non abbiano introdotto il principio di trasparenza non pregiudica la ratifica da parte della Svizzera (nei Cantoni di Appenzello Interno, Glarona, Obvaldo, Nidvaldo e Turgovia non esiste una legge sulla trasparenza; nei Cantoni dei Grigioni e di Lucerna una simile legge è prevista, ma non è ancora in vigore).

Il *paragrafo 3* consente di adeguare le misure alle dimensioni e alle competenze delle collettività locali.

Il *paragrafo 4* è stato formulato ispirandosi all'articolo 4 paragrafo 6 della Carta europea dell'autonomia locale. Intende garantire che le collettività locali siano adeguatamente consultate al momento di elaborare le misure per l'attuazione del diritto di partecipare. Nell'ambito di tale consultazione, i Comuni devono disporre di un tempo di riflessione sufficiente. La consultazione può anche essere effettuata attraverso le associazioni che rappresentano città e Comuni (cfr. il messaggio del Consiglio federale del 19 dicembre 2003 concernente la Carta europea dell'autonomia locale, FF 2004 67, 80).

2.4 Articolo 3 Collettività cui si applica il Protocollo

L'articolo 3 del Protocollo addizionale, così come l'articolo 13 della Carta europea dell'autonomia locale, prevede che gli Stati contraenti possano definire il settore di applicazione del Protocollo addizionale. La Svizzera ha limitato il settore di applicazione della Carta ai Comuni politici, perché la Carta si propone di rafforzare le istituzioni subordinate ai Cantoni (messaggio del Consiglio federale del 19 dicembre 2003 concernente la Carta europea dell'autonomia locale, FF 2004 67, 85). Anche nel Protocollo addizionale occorre precisare con una dichiarazione che in Svizzera la Carta si applica soltanto ai Comuni politici.

2.5 Articolo 4 Applicazione territoriale

All'articolo 4 figurano le disposizioni sull'applicazione territoriale abitualmente contenute nelle convenzioni del Consiglio d'Europa. Secondo tale disposizione, lo Stato contraente può limitare l'applicazione del Protocollo addizionale a certe parti del territorio nazionale. 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, come per esempio ai Cantoni della Svizzera (messaggio del Consiglio federale del 19 dicembre 2003 concernente la Carta europea dell'autonomia locale, FF 2004 67, 86).

2.6 Articoli 5–7 Firma ed entrata in vigore, denuncia, notifiche

Agli articoli 5–7 figurano le disposizioni finali abitualmente contenute nelle convenzioni del Consiglio d'Europa. Come menzionato all'inizio, il Protocollo addizionale è entrato in vigore il 1° giugno 2012.

3 Ripercussioni

Il Protocollo addizionale non contiene disposizioni direttamente applicabili; eventuali atti legislativi di attuazione competono agli Stati contraenti. Secondo il Consiglio federale, la Svizzera adempie già i requisiti per la ratifica del Protocollo addizionale.

La materia disciplinata dal Protocollo addizionale è di competenza esclusiva dei Cantoni. Anche in caso di ratifica, il disciplinamento della partecipazione a livello locale rimane di competenza dei Cantoni e non intacca l'autonomia comunale garantita dall'articolo 50 della Costituzione federale (Cost.).

Il Protocollo addizionale non comporta ripercussioni né sulle finanze né sull'effettivo del personale della Confederazione. Anche per i Cantoni, secondo la nostra stima, non dovrebbe risultare alcun onere supplementare, poiché in tutti i Comuni i diritti di partecipare sono già molto estesi, ben oltre gli standard europei. In particolare, sono già in corso da qualche tem-

po sforzi volti a incoraggiare le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la promozione e l'esercizio del diritto di partecipare, come richiesto dal Protocollo addizionale.

4 Costituzione

Il progetto si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. La Confederazione è anche competente per la conclusione di trattati internazionali riguardanti le competenze cantonali. Il Consiglio federale non è competente in virtù di una legge o di un trattato internazionale per la conclusione del Protocollo addizionale. Quest'ultimo è quindi sottoposto per approvazione all'Assemblea federale. Il decreto federale che approva il trattato sottostà pertanto al referendum facoltativo conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.