

Applicazione dell'articolo 50 capoversi 2 e 3 della Costituzione federale
Linee direttrici del Consiglio federale all'attenzione dell'amministrazione federale
sulla collaborazione tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni

del 16 ottobre 2002

LINEE DIRETTRICI	COMMENTO
1. Rafforzamento della collaborazione verticale	
La collaborazione verticale deve essere rafforzata, tanto nella fase dell'elaborazione dei provvedimenti della Confederazione quanto al momento della loro applicazione e della loro valutazione. Le relazioni di partenariato inglobano la Confederazione, i Cantoni e i Comuni.	<i>La collaborazione verticale tra le collettività pubbliche rappresenta lo strumento privilegiato per realizzare il mandato dell'art. 50 cpv. 2 e 3 Cost. La collaborazione verticale deve coinvolgere tutti i livelli delle collettività pubbliche, nel rispetto delle rispettive competenze. In primo piano vi è la necessità di sviluppare il dialogo tra le autorità e le amministrazioni in uno spirito di partenariato.</i>
2. Presa in considerazione dei Comuni	
Nell'esercizio delle sue competenze, la Confederazione deve tenere conto sistematicamente delle conseguenze eventuali della sua attività per le città e i Comuni. Essa mira in tal modo, segnatamente a contribuire alla soluzione dei specifici problemi riscontrati dalle città, dagli agglomerati e dalle regioni di montagna.	<i>Questa LD riprende il mandato dell'art. 50 cpv. 2 e 3 Cost. La realizzazione di questo mandato implica che la Confederazione sia sufficientemente informata delle conseguenze dei provvedimenti che essa adotta nei confronti dei Comuni. Ciò presuppone anche che le collettività pubbliche direttamente interessate possano partecipare all'elaborazione dei provvedimenti che li concernano.</i>
3. Ruolo dei Cantoni	
I Cantoni sono i partner principali della Confederazione per quanto riguarda sia l'elaborazione dei provvedimenti della Confederazione sia la loro applicazione e la loro	<i>Si tratta di un richiamo importante delle competenze cantonali in materia.</i>

valutazione.	
4. Competenze della Confederazione	
L'art. 50 cpv. 2 e 3 Cost. non attribuisce nuove competenze alla Confederazione. Detto articolo non costituisce, di per se, una base giuridica sufficiente per la concessione di sovvenzioni.	<i>Questa LD fissa i limiti dell'art. 50 cpv. 2 e 3 Cost. Essa deve essere letta in relazione con le due LD che seguono. Queste tre LD danno delle precisazioni utili per determinare i limiti dell'attività della Confederazione a favore dei Comuni, in particolare negli agglomerati e le regioni di montagna. (Per quello che concerne le condizioni di un sovvenzionamento, vedi LD 5.)</i>
5. Sostegno della Confederazione	
Nei campi di sua competenza e a condizione che vi sia una base legale per il settore considerato, la Confederazione può sostenere gli sforzi dei Cantoni e dei Comuni, in vista di contribuire a risolvere i problemi delle città, degli agglomerati e delle regioni di montagna.	<i>Questa LD delinea le condizioni di un sostegno della Confederazione a favore delle città, degli agglomerati o delle regioni di montagna. Questi provvedimenti non sono retti unicamente dall'art. 50 cpv. 2 e 3 Cost. Quest'ultimo non può, per esempio, costituire la sola base legale per un incoraggiamento di "progetti-modello" in materia di collaborazione in seno agli agglomerati. Per far sì che un tale incoraggiamento sia possibile, la Confederazione deve disporre di competenze nei campi considerati (all'occorrenza nella pianificazione del territorio o nella perequazione finanziaria); occorre altresì che delle basi legali specifiche devono esistere o essere create nell'uno o nell'altro settore. Insieme alle basi legali specifiche, l'art. 50 cpv. 2 e 3 Cost. contribuisce nondimeno ad inscrivere queste misure di incoraggiamento in un contesto nuovo e mirato.</i>
6. Politica della Confederazione a favore delle città, degli agglomerati e delle regioni di montagna	
¹ Per politica degli agglomerati della Confederazione, si intende un'azione coerente da parte della Confederazione a riguardo delle città e degli agglomerati nei settori di competenza federale; detta azione è condotta d'intesa con	<i>Sulla scorta dell'adozione e dell'applicazione del rapporto sulla politica degli agglomerati della Confederazione e dei recenti sviluppi della collaborazione tripartita in seno alla CTA, si è reso necessario precisare quello che si intende per " politica degli agglomerati della</i>

<p>i Cantoni e i Comuni interessati. La Confederazione contribuisce in oltre, insieme ai suoi partner, alla definizione e all'applicazione di una politica comune degli agglomerati, particolarmente nel quadro della Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA).</p> <p>²Per politica in favore delle regioni di montagna, si intende un'azione coerente della Confederazione a riguardo di queste regioni nei settori di competenza federale; l'azione della Confederazione è condotta in concertazione con i Cantoni e le regioni interessate.</p> <p>³Le politiche definite ai cpv. 1 e 2 devono essere coordinate tra loro.</p>	<p><i>Confederazione"; in tale contesto si parte dal presupposto che lo sviluppo di una politica degli agglomerati spetti, in primo luogo, ai Cantoni.</i></p> <p><i>La politica della Confederazione a favore delle regioni di montagna conosce una lunga tradizione. Da più di 25 anni, la Confederazione conduce, congiuntamente con i Cantoni e le regioni, una politica di incoraggiamento a favore delle regioni di montagna. Nel 1997, questa politica è stata estesa con delle misure di sostegno all'ambiente rurale. In questo contesto, le regioni giocano un ruolo importante in materia di coordinazione. Per regione, si intende dei gruppi di Comuni (associazioni di Comuni) strettamente legati tra loro tanto sul piano geografico che su quello economico, che hanno come obiettivo di ricercare delle soluzioni comuni per la realizzazione di una parte dei loro compiti nel quadro di concetti di sviluppo economico generali. Ogni regione dispone del proprio segretariato. Le regioni rappresentano il livello operativo adeguato per assicurare la collaborazione sovracomunale, regionale ed interregionale. Esse sono diventate ugualmente delle interlocutrici importanti per la Confederazione e i Cantoni.</i></p>
<p>7. Partecipazione dei Comuni al processo decisionale sul piano federale</p>	
<p>¹Se è prevedibile che i provvedimenti federali progettati avranno un impatto sui Comuni, allora questi ultimi devono essere invitati a partecipare in una misura appropriata ai lavori delle commissioni di esperti o dei gruppi di lavoro istituiti dalla Confederazione e a dare il loro avviso nel quadro delle procedure di consultazione. Nella misura in cui i loro interessi sono toccati, i Comuni devono in egual misura essere invitati a partecipare ai lavori delle commissioni consultive permanenti in taluni campi</p>	<p><i>Questa LD fissa il principio (cpv. 1), le condizioni (cpv. 2) e certe modalità (cpv. 3 e 4) di una partecipazione istituzionalizzata dei Comuni all'elaborazione dei provvedimenti federali. Essa concretizza anche delle considerazioni emesse dal Consiglio federale in risposta a un rapporto della commissione di gestione del Consiglio degli Stati (FF 1998 2982) e in seguito ad un'iniziativa parlamentare Rhinow (FF 1999 2927). In queste occasioni, il Consiglio federale si è espresso a favore di una procedura legislativa interattiva, che associa maggiormente i Cantoni e i responsabili all'applicazione nei suoi</i></p>

<p>settoriali.</p> <p>²Questa partecipazione avviene entro i limiti delle competenze federali e nel rispetto della sussidiarietà e della trasparenza nei confronti dei Cantoni.</p> <p>³Qualora essa richiedesse il parere o la collaborazione dei Comuni, la Confederazione si indirizza, in linea generale, alle loro organizzazioni, sia all'Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS), all'Unione delle Città Svizzere (UCS) e al Raggruppamento svizzero per le regioni di montagna (SAB). All'occorrenza, quest'ultimo coordina la sua posizione con quella della Conferenza dei segretari delle regioni di montagna svizzeri (CSRMS).</p> <p>⁴Durante le procedure di consultazione, il parere delle organizzazioni summenzionate riveste un peso particolare in rapporto all'avviso delle altre organizzazioni, se è verosimile che i Comuni saranno implicati nell'applicazione delle misure progettate.</p>	<p><i>lavori.</i></p> <p><i>L' applicazione dell'art. 50 cpv. 2 e 3 Cost. giustifica ed esige una partecipazione accresciuta dei Comuni, in particolare dei Comuni urbani, dei Comuni delle agglomerazioni e dei Comuni di montagna, all'elaborazione delle misure federali che li concernono. Una migliore presa in considerazione dei Comuni negli organismi o nelle procedure federali richiederà un riesame e un eventuale adattamento di altre basi giuridiche pertinenti [segnatamente l'ordinanza sulla procedura di consultazione (RS 172.062) e l'ordinanza sulle commissioni (RS 172.31)].</i></p> <p><i>Il cpv. 4 invita le autorità federali ad accordare un peso preponderante al parere delle organizzazioni di Comuni, di città e di regioni di montagna in rapporto a quello delle altre organizzazioni consultate, quando i Comuni saranno probabilmente coinvolti nell'applicazione dei provvedimenti progettati. Lo stesso principio è del resto applicabile alla ponderazione dei pareri delle diverse conferenze dei direttori cantonali (vedi a questo proposito la regolamentazione-quadro della CdC del 14 dicembre 2001 sul metodo di lavoro della CdC e della Conferenza dei direttori concernente la cooperazione della Confederazione e dei Cantoni).</i></p>
<p>8. Contatti diretti tra la Confederazione e i Comuni</p>	
<p>¹La presa in considerazione delle incidenze possibili a seguito delle misure federali sui Comuni, in particolare le città, gli agglomerati e le regioni di montagna, può giustificare l'esistenza di contatti diretti tra la Confederazione e i Comuni.</p> <p>²In principio, questi contatti diretti hanno luogo in un quadro</p>	<p><i>L'applicazione del art. 50 cpv. 2 e 3 Cst. può supporre l'esistenza di contatti diretti tra la Confederazione e i Comuni. Per contatto diretto tra la Confederazione e i Comuni (cpv. 1), si intende ogni rapporto tra questi livelli statuali che non passa forzatamente attraverso l'intermediario dei Cantoni. Questi contatti possono rivestire un carattere bilaterale (v. cpv. 5 e 6) o tripartito (cpv. 2, 3 e 4). I contatti diretti vanno dalle relazioni le più informali (p. es. telefonate, e-mails,</i></p>

tripartito riunendo la Confederazione, i Cantoni e i Comuni.

³ Si ricorrerà in primo luogo alle strutture esistenti.

⁴La CTA costituisce un forum tripartito privilegiato in materia di politica degli agglomerati. Nella misura dove essa garantisce una partecipazione adeguata dei Comuni, le conferenze dei direttori cantonali in particolare o di altre istituzioni analoghe possono anche rappresentare degli organismi appropriati.

⁵I contatti diretti tra la Confederazione e i Comuni rivestono carattere eccezionale. Delle eccezioni si giustificano particolarmente quando la legislazione federale incarica direttamente i Comuni dei compiti di esecuzione o quando le misure della Confederazione toccano particolarmente certi Comuni. I Cantoni devono essere informati di questi contatti diretti.

⁶I Cantoni devono pure essere informati dei contatti diretti tra la Confederazione e le organizzazioni mantello in riferimento alla LD 7 cpv. 3.

colloqui) a dei rapporti più formali (p. es. scambio di corrispondenza, partecipazione a delle piattaforme di discussioni, partecipazione puntuale o regolare nell'ambito della CTA o delle conferenze dei direttori cantonali).

I contatti diretti tra la Confederazione e i Comuni non possono avere luogo senza alcuna considerazione delle competenze cantonali. Il sistema ideato è dunque il seguente (cpv. 2 - 6):

In principio i contatti diretti hanno luogo in un quadro tripartito che riunisce la Confederazione, i Cantoni e i Comuni (cpv. 2).

Possibilmente, non si creeranno delle nuove piattaforme a questo scopo, ma si utilizzerà le strutture esistenti (cpv. 3).

La CTA la quale è stata prevista per questo scopo e, nella misura in cui garantiscono la partecipazione dei tre livelli, le conferenze dei direttori cantonali offrono un quadro privilegiato per questo tipo di contatti. Ma altre conferenze possono anche rivelarsi appropriate (cpv. 4).

I contatti diretti bilaterali tra la Confederazione e i Comuni non sono esclusi (cpv. 5). Per esempio, le domande dirette d'informazioni restano senz'altro possibili. Lo stesso dicasi per i contatti stabiliti di lunga data tra le autorità comunali e i servizi dell'amministrazione federale, con l'accordo tacito o esplicito dei Cantoni, e che vanno oltre a semplici scambi d'informazioni. In alcuni campi (p. es. ambiente, politica sociale), i contatti diretti tra gli uffici federali e le organizzazioni mantello dei Comuni e delle città sono addirittura frequenti. Per la Confederazione, rispondono alla necessità di informarsi sul bisogno o l'impatto delle misure che essa progetta, questo sin dall'inizio della concezione dei progetti e prima ancora della messa in atto degli strumenti e procedure di consultazione istituzionalizzate. Questi contatti diretti sono ugualmente utili durante l'applicazione di provvedimenti federali. Tuttavia, come questi contatti diretti

	<p><i>costituiscono un'eccezione al principio enunciato al cpv. 2, occorre informarne i Cantoni (cpv. 5).</i></p> <p><i>I contatti diretti tra la Confederazione e le organizzazioni mantello o gli organi tecnici che ne dipendono sono sottomessi parimenti a un obbligo di trasparenza nei confronti dei Cantoni (cpv. 6).</i></p> <p><i>Per informazione dei Cantoni, si intende, secondo i casi, l'informazione dei Cantoni stessi, o quella della CdC, o ancora quella delle altre conferenze specializzate dei direttori cantonali o delle conferenze regionali dei governi cantonali. Parallelamente all'obbligo di informare i Cantoni imposto alla Confederazione e ai Comuni, sarebbe auspicabile che i Cantoni a loro volta vegliano, per quanto gli concerne, ad informare i Comuni, le loro organizzazioni mantello o la Confederazione dei progetti suscettibili di creare delle ripercussioni a livello comunale.</i></p> <p><i>Nella pratica, le modalità di questi contatti diretti e in particolare l'obbligo di informare in un dato campo possono anche per esempio essere oggetto di un'intesa iniziale tra i differenti partner. Una certa flessibilità nelle relazioni tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni deve essere preservata, segnatamente ai primi stadi della procedura legislativa preliminare.</i></p> <p><i>Questo sistema non deve ostacolare i contatti diretti esistenti, ma iscriverli in una prospettiva di partenariato tra le collettività pubbliche. Nell'applicazione di questa LD, l'amministrazione è invitata a dare prova di buon senso e a rispettare il principio della buona fede, essendo lo scopo finale quello di assicurare la coordinazione tra i differenti livelli di collettività pubbliche nella maniera più semplice ed efficace possibile, nel rispetto delle competenze cantonali.</i></p>
<p>9. Punti di contatto sul piano federale</p>	
<p>¹In materia di politica degli agglomerati, i punti di contatto a</p>	<p><i>Con la decisione del 25 aprile 2001, il Consiglio federale ha approvato l'istituzione di una rete per l'applicazione della politica degli</i></p>

<p>livello federale sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> • il Gruppo di coordinazione interdipartimentale in materia di federalismo (IDEKOF; segretariato: Ufficio del federalismo, UFG) per le questioni trasversali che interessano l'insieme dell'amministrazione; • il Team USTE/seco incaricato delle misure di politica di organizzazione del territorio in favore degli agglomerati (segretariato: Gruppo strategico in materia di politica degli agglomerati, USTE) per tutte le politiche settoriali in relazione con gli agglomerati. <p>²In materia di politica a favore delle regioni di montagna, il punto di contatto a livello federale è:</p> <ul style="list-style-type: none"> • il Settore politico regionale e organizzazione del territorio del seco (segretariato: Settore politico regionale e organizzazione del territorio, Promozione della piazza economica, seco). <p>³I contatti diretti con gli uffici incaricati di altri compiti settoriali importanti per i Comuni sono fatti salvi.</p>	<p><i>agglomerati a livello dell'amministrazione federale. Per ragioni di coerenza , è all'interno di questa rete che devono essere designati gli interlocutori dei Comuni urbani e delle agglomerazioni. Anche per i rappresentanti dei Comuni urbani e delle agglomerazioni è opportuno che si rivolgano alle persone di questa rete. La designazione dei due punti di contatto principali tiene conto della natura delle questioni sollevate (questioni a carattere trasversale o istituzionale, che interessano l'insieme dei dipartimenti federali, o politiche settoriali). Il Team USTE-seco gestisce anche una rete a livello degli uffici, che raggruppa tutti gli uffici interessati alle questioni urbane.</i></p> <p><i>Trattandosi di regioni di montagna, il seco, che è incaricato dell'applicazione dei provvedimenti di sostegno previsti in questo campo, ha sviluppato già da lungo tempo delle relazioni di partenariato con i Cantoni, le regioni e i Comuni interessati</i></p>
<p>10. Audizione e diritto di ricorso dei Comuni</p>	
<p>Durante l'elaborazione degli atti legislativi della Confederazione, si baderà a sviluppare se necessario le possibilità per i Comuni di essere ascoltati nel corso della procedura amministrativa o di poter ricorrere davanti alle autorità o ad i tribunali amministrativi.</p>	<p><i>Questa LD va intesa come un invito a procedere all'esame di codesta questione durante l'elaborazione di ogni nuovo progetto legislativo, che si tratta di un testo interamente nuovo o della revisione di un'atto esistente. Un riesame sistematico dei testi esistenti sotto questo punto di vista potrebbe avere luogo con un termine più lungo, se si rivela necessario.</i></p>

Le presenti linee direttrici entrano in vigore il 1^o novembre 2002.