

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 di cui all'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. Considerazione dei Comuni	
Nell'esercizio delle sue competenze, la Confederazione deve tenere conto sistematicamente delle possibili conseguenze della sua attività per i Comuni. Essa mira in particolare a contribuire alla soluzione dei problemi specifici riscontrati dalle città, dagli agglomerati e dalle regioni di montagna.	<i>Questa direttiva (D) fa riferimento al mandato dell'art. 50 cpv. 2 e 3 Cost., la cui realizzazione implica che la Confederazione sia sufficientemente informata delle conseguenze dei provvedimenti che adotta nei confronti dei Comuni. Ciò presuppone anche che le collettività pubbliche direttamente interessate possano partecipare all'elaborazione dei provvedimenti che le concernono.</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'articolo 50 capoversi 2 e 3 della Costituzione federale non attribuisce nuove competenze alla Confederazione. Non costituisce, di per sé, una base giuridica sufficiente per la concessione di sovvenzioni.	<i>Questa D definisce i limiti dell'art. 50 cpv. 2 e 3 Cost. Essa deve essere letta in connessione con le due D seguenti. Tali tre D forniscono precisazioni utili a determinare i limiti dell'attività della Confederazione a favore dei Comuni, in particolare negli agglomerati e nelle regioni di montagna (per quanto concerne le condizioni di un sovvenzionamento, si veda la D 5.)</i>
5. Sostegno della Confederazione	
Nella misura in cui sia competente e a condizione che vi sia una base legale per il settore considerato, la Confederazione può sostenere i Cantoni e i Comuni nell'impegno di risolvere i problemi delle città, degli agglomerati e delle regioni di montagna.	<i>La D precisa le condizioni di un eventuale sostegno della Confederazione a favore delle città, degli agglomerati o delle regioni di montagna. L'art. 50 cpv. 2 e 3 Cost. non può costituire, di per sé, il fondamento di tale sostegno. Detto articolo non può, per esempio, costituire la sola base legale per incoraggiare "progetti-modello" in materia di collaborazione in seno agli agglomerati. Affinché ciò sia possibile, la Confederazione deve disporre di competenze nei settori in questione (nel caso specifico in materia di pianificazione del territorio o di perequazione finanziaria); occorre altresì che esistano o siano istituite basi legali specifiche nell'uno o nell'altro settore. Insieme alle basi legali specifiche, l'art. 50 cpv. 2 e 3 Cost. contribuisce nondimeno ad inserire tali 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, nell'ambito delle sue competenze, nei confronti delle città e degli agglomerati; tale azione è concertata con i Cantoni e i	<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 che cosa si intenda per "politica degli agglomerati della</i>

<p>Comuni interessati. La Confederazione contribuisce inoltre, insieme ai suoi partner, alla definizione e all'attuazione di una politica comune degli agglomerati, in particolare nel quadro della Conferenza tripartita degli agglomerati (CTA).</p> <p>²Per politica in favore delle regioni di montagna, si intende un'azione coerente della Confederazione, nell'ambito delle sue competenze, nei confronti di tali regioni; tale azione è concertata con i Cantoni e le regioni interessate.</p> <p>³Le politiche di cui ai capoversi 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 vanta una lunga tradizione. Da oltre 25 anni, la Confederazione conduce, congiuntamente con i Cantoni e le regioni, una politica di incoraggiamento a favore delle regioni di montagna. Nel 1997, tale politica è stata estesa con misure di sostegno al settore rurale. In questo contesto, le regioni svolgono un ruolo importante in materia di coordinamento. Per regioni si intendono consorzi di Comuni (associazioni di Comuni) strettamente legati tanto sul piano geografico quanto su quello economico, il cui obiettivo è ricercare soluzioni comuni per la realizzazione di una parte dei loro compiti nel quadro di programmi di sviluppo economico generali. Ogni regione dispone di un proprio segretariato. Le regioni rappresentano il livello operativo adeguato per assicurare la collaborazione sovracomunale, regionale ed interregionale. Esse sono inoltre divenute 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, questi ultimi devono essere invitati a partecipare in misura appropriata ai lavori delle commissioni peritali o dei gruppi di lavoro istituiti dalla Confederazione e a esprimere il loro parere nel quadro della procedura di consultazione. Nella misura in cui i loro interessi siano coinvolti, i Comuni devono poter partecipare anche ai lavori delle commissioni consultive permanenti in taluni campi settoriali.</p>	<p><i>La D enuncia il principio (cpv. 1), le condizioni (cpv. 2) e talune modalità (cpv. 3 e 4) della partecipazione istituzionale dei Comuni all'elaborazione dei provvedimenti federali. Essa dà poi forma concreta alle considerazioni formulate dal Consiglio federale in risposta a un rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (FF 1998 2982) e in seguito all'iniziativa parlamentare Rhinow (FF 1999 2927). In queste occasioni, il Consiglio federale si è espresso a favore di una procedura legislativa interattiva che coinvolga maggiormente i Cantoni e gli altri enti responsabili dell'attuazione.</i></p>

<p>²Tale partecipazione si svolge entro i limiti delle competenze federali e nel rispetto della sussidiarietà e della trasparenza nei confronti dei Cantoni.</p> <p>³Qualora desideri il parere o la collaborazione dei Comuni, la Confederazione si rivolge di norma alle loro organizzazioni, in particolare all'Associazione dei Comuni svizzeri (SGeV), all'Unione delle città svizzere (UCS) e al Gruppo 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 (KOSEREG).</p> <p>⁴Nell'ambito della procedura di consultazione, il parere delle organizzazioni summenzionate ha un peso particolare in rapporto a quello delle altre organizzazioni se è verosimile che i Comuni saranno implicati nell'applicazione delle misure progettate.</p>	<p><i>L'applicazione dell'art. 50 cpv. 2 e 3 Cost. legittima ed esige una partecipazione accresciuta dei Comuni, in particolare dei Comuni urbani, dei Comuni delle agglomerazioni e dei Comuni di montagna, all'elaborazione dei provvedimenti federali che li concernono. Una più attenta considerazione degli interessi dei Comuni in seno agli organismi o nelle procedure federali richiederà un riesame e l'eventuale adeguamento 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 se i Comuni saranno probabilmente coinvolti nell'attuazione dei provvedimenti progettati. Lo stesso principio è del resto applicabile alla ponderazione dei pareri delle diverse conferenze dei direttori cantonali (si veda a questo proposito il regolamento quadro del 14 dicembre 2001 sul metodo di lavoro della CdC e delle Conferenze dei direttori nell'ottica della cooperazione tra Confederazione e Cantoni).</i></p>
<p>8. Contatti diretti tra la Confederazione e i Comuni</p>	
<p>¹Contatti diretti tra la Confederazione e i Comuni possono rivelarsi opportuni se atti a contribuire direttamente a determinare le possibili incidenze delle misure federali sui Comuni, in particolare sulle città, sugli agglomerati e sulle regioni di montagna.</p> <p>²Di principio, tali contatti diretti si svolgono in un contesto tripartito a cui prendono parte la Confederazione, i Cantoni e i Comuni.</p>	<p><i>L'applicazione dell'art. 50 cpv. 2 e 3 Cost. può richiedere contatti diretti tra la Confederazione e i Comuni. Per contatto diretto tra la Confederazione e i Comuni (cpv. 1) si intende ogni rapporto tra i due enti pubblici summenzionati in cui i Cantoni non fanno necessariamente da intermediario. Tali contatti possono avere carattere bilaterale (v. cpv. 5 e 6) o tripartito (cpv. 2, 3 e 4). I contatti diretti vanno dai rapporti più informali (p. es. telefonate, e-mail, colloqui) a quelli più ufficiali (p. es. scambio di corrispondenza, partecipazione a piattaforme di discussione, partecipazione episodica</i></p>

<p>³Si fa capo in primo luogo agli organismi esistenti.</p> <p>⁴La CTA costituisce un forum tripartito privilegiato in materia di politica degli agglomerati. Nella misura in cui garantiscano una partecipazione adeguata dei Comuni, in particolare anche le conferenze dei direttori cantonali o altre istituzioni analoghe possono essere organismi appropriati.</p> <p>⁵I contatti diretti tra la Confederazione e i Comuni rivestono carattere eccezionale. Le eccezioni si giustificano in particolare quando la legislazione federale incarica direttamente i Comuni di compiti di esecuzione o quando i provvedimenti della Confederazione toccano particolarmente determinati Comuni. I Cantoni devono essere informati in merito a tali contatti diretti.</p> <p>⁶I Cantoni devono pure essere informati dei contatti diretti tra la Confederazione e le organizzazioni mantello di cui alla direttiva 7 capoverso 3.</p>	<p><i>o regolare nell'ambito della CTA o delle conferenze dei direttori cantonali).</i></p> <p><i>I contatti diretti tra la Confederazione e i Comuni non possono svolgersi senza tenere conto in alcun modo delle competenze cantonali. Il sistema ideato è dunque il seguente (cpv. 2 - 6).</i></p> <p><i>In linea di principio, i contatti diretti hanno luogo in un quadro tripartito che riunisce la Confederazione, i Cantoni e i Comuni (cpv. 2).</i></p> <p><i>Laddove possibile, non si istituiscono piattaforme ad hoc, ma si utilizzano le strutture esistenti (cpv. 3).</i></p> <p><i>La CTA, prevista proprio 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. Anche altre conferenze possono però rivelarsi idonee (cpv. 4).</i></p> <p><i>I contatti diretti bilaterali tra la Confederazione e i Comuni non sono esclusi (cpv. 5). Per esempio, le domande dirette d'informazioni permangono senz'altro possibili. Lo stesso dicasi per i contatti intercorrenti da lungo tempo tra le autorità comunali e i servizi dell'Amministrazione federale, con l'accordo tacito o esplicito dei Cantoni, e che vanno oltre il puro e semplice scambio 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, tali contatti rispondono alla necessità di informarsi sul bisogno o sull'impatto delle misure che progetta, e ciò sin dall'ideazione dei progetti e prima ancora del ricorso agli strumenti e alle procedure di consultazione istituzionali. Questi contatti diretti sono utili anche al momento di attuare provvedimenti federali. Tuttavia, poiché tali contatti 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 sottostanno parimenti a un obbligo di trasparenza nei confronti dei Cantoni (cpv. 6).</i></p> <p><i>Per informazione dei Cantoni si intende, a seconda dei casi, l'informazione dei Cantoni stessi, della CdC, delle altre conferenze specializzate dei direttori cantonali oppure 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 provvedano ad informare i Comuni, le loro organizzazioni mantello o la Confederazione dei progetti suscettibili di avere ripercussioni a livello comunale.</i></p> <p><i>All'atto pratico, le modalità di tali contatti diretti e, in particolare, l'obbligo di informare possono anche essere oggetto di un accordo preliminare tra i differenti partner in un ambito determinato. Una certa flessibilità nelle relazioni tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni deve essere preservata, in particolare ai primi stadi della procedura legislativa preliminare.</i></p> <p><i>Questo sistema non deve ostacolare i contatti diretti esistenti, ma collocarli in una prospettiva di partenariato tra le collettività pubbliche. Nell'applicare questa D, l'amministrazione è invitata a dare prova di buon senso e a rispettare il principio della buona fede, giacché lo scopo ultimo è quello di assicurare il coordinamento tra i differenti livelli di collettività pubbliche, nel modo più semplice ed efficace e nel rispetto delle competenze cantonali.</i></p>
<p>9. Interlocutori sul piano federale</p>	
<p>¹In materia di politica degli agglomerati, gli interlocutori a livello federale sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> • il Gruppo di coordinazione interdipartimentale in materia di federalismo (IDEKOF; segreteria: Servizio 	<p><i>Con decisione del 25 aprile 2001, il Consiglio federale ha approvato l'istituzione di una rete preposta all'attuazione della politica degli agglomerati a livello dell'Amministrazione federale. Per ragioni di coerenza, è all'interno di tale rete che devono essere designati gli interlocutori dei Comuni urbani e delle agglomerazioni. Anche ai</i></p>

<p>del federalismo, UFG) per le questioni trasversali che interessano l'insieme dell'amministrazione federale;</p> <ul style="list-style-type: none"> il Team USTE/Seco incaricato delle misure di politica di ordinamento territoriale in favore degli agglomerati (segreteria: Gruppo strategico 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, l'interlocutore a livello federale è:</p> <ul style="list-style-type: none"> il Settore Politica regionale e d'assetto del territorio del Seco (segreteria: Settore Politica regionale e d'assetto del territorio, Promozione della piazza economica, Seco). <p>³Sono fatti salvi i contatti diretti con gli uffici incaricati di altri compiti settoriali importanti per i Comuni.</p>	<p><i>rappresentanti dei Comuni urbani e delle agglomerazioni conviene rivolgersi alle persone facenti parte della rete. La designazione dei due interlocutori principali tiene conto della natura delle questioni sollevate (questioni di carattere trasversale o istituzionale che interessano l'insieme dei dipartimenti federali o politiche settoriali). Il Team USTE-Seco cura anche una rete che raggruppa tutti gli uffici interessati alle questioni urbane.</i></p> <p><i>Trattandosi di regioni di montagna, il Seco, incaricato dell'applicazione dei provvedimenti di sostegno previsti in tale campo, ha intessuto già da lungo tempo 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 normativi della Confederazione, si baderà maggiormente a concedere ai Comuni, laddove ragionevole, la possibilità di essere sentiti nel corso della procedura amministrativa o il diritto di ricorrere dinanzi alle autorità o ai tribunali amministrativi.</p>	<p><i>Questa D va intesa come un invito a procedere all'esame di tale questione al momento di elaborare ogni nuovo progetto normativo, che si tratti 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 a più lungo termine, se si rivela necessario.</i></p>

Le presenti linee direttrici entrano in vigore il 1° dicembre 2002.