

Attuazione dell'articolo 50 della Costituzione federale

**Rapporto del Consiglio federale
in adempimento dei due postulati di uguale tenore Fluri 13.3820 e
Germann 13.3835**

del 13 maggio 2015

Compendio

Con il presente rapporto il Consiglio federale adempie le richieste di due postulati di uguale tenore (Fluri 13.3820 e Germann 13.3835 «Attuazione dell'articolo 50 della Costituzione. Esperienze maturate»), che lo avevano incaricato di stilare un rapporto sugli effetti dell'articolo 50 della Costituzione federale (Cost.).

L'articolo 50 Cost. è stato introdotto nel 1999 nel quadro della revisione totale della Costituzione federale. Esso sancisce che «l'autonomia comunale è garantita nella misura prevista dal diritto cantonale» (cpv. 1) e impone alla Confederazione di tenere conto delle possibili conseguenze della propria attività per i Comuni (dimensione istituzionale: cpv. 2), da un lato, e di prendere «in considerazione la particolare situazione delle città, degli agglomerati e delle regioni di montagna» (dimensione territoriale: cpv. 3) dall'altro.

Diverse misure attuano l'articolo 50 Cost. o vi sono strettamente collegate:

- direttive destinate all'Amministrazione, in particolare le «Linee direttrici del 16 ottobre 2002 all'attenzione dell'amministrazione federale sulla collaborazione tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni» e la «Guida alla redazione dei messaggi del Consiglio federale» della Cancelleria federale;*
- misure istituzionali, tra le quali vanno menzionate soprattutto la Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA), la ratifica della Carta europea dell'autonomia locale e l'obbligo di consultare le associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna nell'ambito delle procedure di consultazione;*
- la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni, che rispetta la ripartizione dei compiti tra Comuni e Cantoni finora applicata e tiene conto delle città e degli agglomerati nonché delle regioni di montagna nella dotazione della compensazione degli oneri;*
- le strategie politiche in materia di agglomerati, di aree rurali e di regioni di montagna;*
- misure territoriali in diversi settori di compiti e quindi una più stretta collaborazione tra Confederazione, Cantoni e Comuni.*

Globalmente, l'articolo 50 Cost. si è dimostrato un'innovazione prudente e al contempo efficace. Dall'entrata in vigore della nuova Costituzione federale, il Comune in quanto istituzione è stato rafforzato e la visibilità del livello comunale in generale nella Costituzione è stata migliorata. La politica federale si è focalizzata sulle città e gli agglomerati senza trascurare le aree rurali e le regioni di montagna. Recentemente, la politica in materia di agglomerati e quella relativa alle aree rurali e alle regioni di montagna sono state maggiormente coordinate tra loro al fine di contribuire a uno sviluppo territoriale coerente e di sfruttare le sinergie.

Nonostante i progressi vi sono ancora diverse lacune e al contempo la possibilità di considerare ancora maggiormente le esigenze dei Comuni, delle aree urbane, degli agglomerati e delle regioni di montagna nella legislazione e nell'attuazione. Al fine di migliorare il coordinamento delle politiche territoriali e le basi statistiche, occorre ora intensificare la partecipazione dei Comuni, delle città, degli agglomerati e delle regioni di montagna all'elaborazione di atti normativi.

Indice

Compendio	3060
1 Situazione iniziale	3064
1.1 Postulati Fluri 13.3820 e Germann 13.3835	3064
1.2 Altri interventi parlamentari	3064
1.3 Modo di procedere	3065
2 Articolo 50 Cost. sui Comuni	3065
2.1 Genesi	3065
2.2 Tenore	3066
2.2.1 Capoverso 1: protezione costituzionale dell'autonomia comunale	3066
2.2.2 Capoverso 2: obbligo di tenere conto delle conseguenze per i Comuni	3066
2.2.3 Capoverso 3: considerazione della particolare situazione delle città, degli agglomerati e delle regioni di montagna	3067
2.3 Importanza	3068
3 Modello di efficacia dell'attuazione dell'articolo 50 Cost.	3069
4 Misure della Confederazione relative all'articolo 50 Cost.	3071
4.1 Osservazioni preliminari	3071
4.2 Direttive all'Amministrazione	3071
4.2.1 Linee direttrici all'attenzione dell'Amministrazione federale sulla collaborazione tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni	3071
4.2.2 Guida per la redazione di messaggi del Consiglio federale	3071
4.3 Misure istituzionali	3072
4.3.1 Legge sulla consultazione	3072
4.3.2 Conferenza tripartita sugli agglomerati	3072
4.3.3 Carta europea dell'autonomia locale	3073
4.3.4 Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali	3074
4.3.5 Cooperazione in seno all'Amministrazione federale	3074
4.4 Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni	3075
4.5 Strategie territoriali della Confederazione	3076
4.5.1 Panoramica	3076
4.5.2 Politica degli agglomerati della Confederazione 2016+ (AggloPol)	3077
4.5.3 Politica della Confederazione per le aree rurali e le regioni di montagna (P-LRB)	3078
4.6 Misure in stretta correlazione con il livello comunale e la collaborazione tripartita	3079

5	La prassi delle autorità federali nell'attuazione dell'articolo 50 Cost.	3079
5.1	Obblighi di considerazione nei messaggi del Consiglio federale e nelle proposte al Consiglio federale	3079
5.2	Indicazioni nei messaggi del Consiglio federale relative alle conseguenze per i Comuni	3080
5.3	Indicazioni nei messaggi del Consiglio federale relative alle conseguenze per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	3081
6	Articolo 50 Cost.: risultati ottenuti e ulteriore necessità d'attuazione	3081
6.1	L'articolo 50: un'innovazione prudente ed efficace	3081
6.2	Miglioramenti in corso	3083
6.3	Necessari ulteriori sforzi d'attuazione	3083
6.3.1	Misure della Confederazione idonee ai Comuni e al sistema di milizia	3084
6.3.2	Coinvolgimento dei Comuni nell'elaborazione di progetti di atti normativi	3084
6.3.3	Utilizzo attivo della procedura di consultazione	3085
6.3.4	Informazioni sulle ripercussioni rilevanti per il territorio nei messaggi del Consiglio federale e nelle proposte allo stesso	3085
6.3.5	Valutazione e adeguamento dell'ordinanza concernente il coordinamento dei compiti della Confederazione nell'ambito della politica d'assetto del territorio	3086
6.3.6	Miglioramento delle basi statistiche	3086
6.3.7	Conclusioni	3087
	Bibliografia	3089
	Abbreviazioni	3091

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Postulati Fluri 13.3820 e Germann 13.3835

Il 26 settembre 2013 il consigliere nazionale Fluri e il consigliere agli Stati Germann hanno depositato due postulati di uguale tenore (Fluri 13.3820 e Germann 13.3835 «Attuazione dell'articolo 50 della Costituzione. Esperienze maturate»). I due postulati hanno incaricato il Consiglio federale di stilare un rapporto sugli effetti dell'articolo 50 della Costituzione federale¹ (Cost.). Secondo la motivazione, la valutazione può fondarsi sulle esperienze maturate e deve illustrare le conseguenze del nuovo articolo costituzionale, l'interpretazione che ne danno i servizi federali e l'importanza concreta che riveste. Vanno parimenti esaminati l'adempimento delle aspettative riposte nell'articolo e gli effetti che quest'ultimo ha esplicitato sui processi decisionali politici. Vanno infine indicate le possibilità per migliorare l'attuazione dell'articolo 50 della Costituzione. Il Consiglio federale ha proposto di accogliere entrambi i postulati. Il Consiglio degli Stati ha accolto il postulato Germann l'11 dicembre 2013 e il Consiglio nazionale il postulato Fluri il 13 dicembre 2013.

1.2 Altri interventi parlamentari

Con il postulato 02.3083 «Costituzione federale. Attuazione dell'articolo concernente i comuni, le città e le regioni di montagna», il consigliere nazionale Joder aveva già chiesto informazioni sull'attuazione dell'articolo 50 Cost. Il Consiglio federale aveva proposto di accogliere il postulato, poi accolto dal Consiglio nazionale il 21 giugno 2002. Nel rapporto Mozioni e postulati dei Consigli legislativi 2003, del 23 giugno 2004, il Consiglio federale ha proposto di togliere dal ruolo l'intervento rinviando alle linee direttrici del 16 ottobre 2002 (cfr. n. 4.2.1) e all'istituzione della CTA (cfr. n. 4.3.2). Alla proposta è stato dato seguito.

Vanno menzionati due altri interventi: con il postulato 03.3136 «Nuova politica regionale: conferenza sulle aree rurali e sulle regioni montane», nel 2003 il consigliere agli Stati Stadler chiedeva al Consiglio federale di valutare con i Cantoni e i Comuni l'istituzione di una conferenza per lo sviluppo delle aree rurali e delle regioni di montagna sul modello della CTA. Le corrette modalità di attuazione di questa richiesta sono ancora in discussione (cfr. n. 6.2). Con la mozione 11.3927 «Strategie della Confederazione per le regioni di montagna e le aree rurali», trasmessa nel 2012 da entrambe le Camere, il consigliere agli Stati Maissen ha inoltre incaricato il Consiglio federale «in collaborazione con i principali rappresentanti delle regioni di montagna e delle aree rurali, di sviluppare una coerente strategia della Confederazione per dette regioni e aree». Questa richiesta è già stata attuata (cfr. n. 4.5.3).

¹ RS 101

1.3 **Modo di procedere**

Il compito di valutare l'attuazione dell'articolo 50 Cost. è stato conferito all'Ufficio federale di giustizia (UFG) del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). Dopo alcuni accertamenti preliminari l'UFG ha istituito un gruppo di accompagnamento formato da rappresentanti della Conferenza dei Governi cantonali (CdC), dell'Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS), dell'Unione delle città svizzere (UCS), del Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB), dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) e della Segreteria di Stato dell'economia (SECO)². Il gruppo d'accompagnamento si è espresso in merito al piano e alla bozza del rapporto.

2 **Articolo 50 Cost. sui Comuni**

2.1 **Genesi**

La Costituzione federale del 1874³ (aCost.) non prevedeva disposizioni specifiche sui tre livelli statali.⁴ Non vi venivano neppure menzionate le città e gli agglomerati, diversamente dalle regioni di montagna, menzionate negli articoli 36^{quater} (tassa sul traffico pesante) e 42^{ter} aCost. (perequazione finanziaria).

Alla fine del secolo scorso i problemi e le sfide dei centri urbani erano sempre maggiori e parallelamente cresceva l'interesse scientifico per le tematiche urbane. Il diritto iniziava a interessarsi della relazione tra Confederazione e Comuni (Thürer 1986, Kägi-Diener 1998). Alla fine degli anni 1980 fu avviato il Programma nazionale di ricerca 25 «Città e traffico» (cfr. Klöti/Haldemann/Schenkel 1993). La tematica delle città e degli agglomerati divenne attuale anche a livello politico. Nel 1994 l'UCS richiese una politica nazionale per le città. Il consigliere nazionale von Allmen depositò nel 1996⁵ una mozione volta a dare visibilità nella Costituzione ai Comuni in quanto parti dello Stato federale. Nella primavera del 1997 l'UCS e l'ACS presentarono poi al Parlamento una dichiarazione congiunta in cui chiedevano un articolo costituzionale che riconoscesse la Confederazione, i Cantoni e i Comuni come partner del sistema federalistico, che obbligasse la Confederazione a considerare le ripercussioni del proprio agire sui Comuni e che garantisse l'autonomia comunale vincolandovi la Confederazione e i Cantoni. A causa della pressione politica, la Commissione costituzionale del Consiglio nazionale modificò la disposizione⁶ originariamente proposta dal Consiglio federale estendendola nel senso dell'attuale articolo 50 Cost. Avendo inizialmente optato per un'altra versione, il

- 2 Il gruppo d'accompagnamento era costituito dalle seguenti persone: Werner Bussmann (UFG, presidente), Annette Christeler Kappeler (SECO), Thomas Egger (SAB), Ueli König/Reto Lindegger (ACS), Thomas Minger (CdC), Martin Tschirren (UCS), Florian Schuppli (ARE).
- 3 Consultabile all'indirizzo www.admin.ch > Diritto federale > Raccolta sistematica > Ricerca «Cost.» > Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 29 maggio 1874 > Versione del 7 feb. 1999.
- 4 I Comuni sono però menzionati nel quadro di diverse competenze federali (art. 31^{quinquies} cpv. 3, 41^{bis} cpv. 2, 41^{ter} cpv. 2 e 5 lett. c, 42^{quinquies} cpv. 1-3, 43 cpv. 4-6, 44 cpv. 2 e 3, 74 cpv. 4 e 100 cpv. 2 aCost.).
- 5 Mo 96.3414 von Allmen del 10 set. 1996 «Coopération au sein de l'Etat fédéral».
- 6 Il tenore dell'art. 41 del disegno della Costituzione del 1996 era: «I Cantoni determinano l'organizzazione dei Comuni e la loro autonomia.» (FF 1997 570).

Consiglio degli Stati inserì nel capoverso 3 le «regioni di montagna» in aggiunta a «città e agglomerati».

L'articolo 50 si trova in una sezione propria al Titolo terzo (Confederazione, Cantoni e Comuni) Cost., dopo la Sezione 2: Collaborazione fra Confederazione e Cantoni e prima della Sezione 4: Garanzie federali.

2.2 Tenore

L'articolo 50 Cost. comprende tre capoversi dal tenore seguente:

2.2.1 Capoverso 1: protezione costituzionale dell'autonomia comunale

Il *capoverso 1* garantisce l'autonomia comunale. Quest'ultima diventa un diritto tutelato dalla Confederazione – tuttavia soltanto nei limiti previsti dal diritto cantonale (cfr. DTF 131 I 191). In tal modo lo statuto e la funzione dei Comuni è posta soprattutto sotto la responsabilità dei Cantoni (cfr. pure Tschannen 2011: 246). L'autonomia comunale manca di un carattere vincolante in grado di imporsi alla Confederazione, per la quale ha soprattutto un significato politico. Ciononostante una parte della dottrina ritiene che un minimo di autonomia comunale debba essere garantito (Aubert 2003: n. marg. 6; Biaggini 2007, art. 50, n. marg. 3) e che la disposizione di diritto federale abbia valore di garanzia istituzionale (Kägi-Diener 2014, n. marg. 9).

Un Comune può difendersi da una violazione dell'autonomia comunale in ultima istanza dinanzi al Tribunale federale interponendo ricorso in materia di diritto pubblico (art. 189 cpv. 1 lett. e Cost., art. 82, 89 cpv. 2 lett. c e 95 lett. c della legge del 17 giugno 2005⁷ sul Tribunale federale). In determinati casi è possibile unicamente il ricorso sussidiario in materia costituzionale (cfr. DTF 140 I 285 consid. 1.2). La giurisprudenza relativa all'autonomia comunale è ampia e dettagliata (cfr. Kägi-Diener 2014, n. marg. 9–16; Tschannen 2011, 246–253; Meyer 2011, 12 segg.).

2.2.2 Capoverso 2: obbligo di tenere conto delle conseguenze per i Comuni

Il *capoverso 2* prescrive che nell'ambito del suo agire la Confederazione tenga conto delle possibili conseguenze per i Comuni e dunque per il terzo livello statale. Questa disposizione ha pertanto una dimensione *istituzionale* e si rivolge alle Camere federali, al Consiglio federale e all'Amministrazione federale. Con il termine «agire» s'intendono provvedimenti quali atti normativi, pianificazioni, opere pubbliche, decisioni finanziarie e attività amministrative. L'espressione «tenere conto» comprende la valutazione delle conseguenze di tali misure sui Comuni in quanto terzo livello statale, evitando nella misura del possibile quelle indesiderate. Queste ultime potrebbero per esempio essere cagionate da modifiche normative che aumentano (inutilmente) l'onere per le autorità comunali favorendo in tal modo un trasferimento

⁷ RS 173.110

di compiti ai distretti o ai Cantoni. È tuttavia per lo più difficile valutare le ripercussioni per i Comuni poiché non in tutti i Cantoni le disposizioni federali sono applicate nello stesso modo.

Il capoverso 2 così come il capoverso 3, trattato qui di seguito, comprendono un obbligo di valutazione senza l'obbligo di giungere a un risultato (Biaggini 2007, art. 50, n. marg. 8). Gli organi competenti (Amministrazione federale, Consiglio federale, Parlamento) devono agire sempre con cognizione di causa, ma dispongono pure di un margine interpretativo per determinare in che misura vogliono tenere conto delle informazioni a disposizione.

2.2.3 Capoverso 3: considerazione della particolare situazione delle città, degli agglomerati e delle regioni di montagna

Il *capoverso 3* affronta la questione da un altro punto di vista. Mentre il capoverso 2 si riferisce al livello istituzionale («Comune»), il capoverso 3, pur facendo apparentemente riferimento all'istituzione «città», pone l'accento sulla dimensione *territoriale*. Il capoverso prescrive infatti che la Confederazione prenda «in considerazione la particolare situazione delle città, degli agglomerati e delle regioni di montagna». Si può supporre che «prendere in considerazione» significhi, al pari del «tenere conto» di cui al capoverso 2, valutare le conseguenze delle misure per i territori menzionati e, nella misura del possibile, evitare quelle indesiderate.

Da un lato, l'obbligo di considerazione di cui al capoverso 3 è riferito alle «città e agli agglomerati». Fino a fine 2014 erano considerate aree urbane gli agglomerati e le città isolate, conformemente a una definizione dell'Ufficio federale di statistica (UST) del 2000 che fungeva da base per diverse politiche. In seguito l'UST ha radicalmente modificato la definizione di agglomerato e pubblicato nel dicembre 2014 una definizione dello spazio con carattere urbano (UST 2014), comprendente la definizione di agglomerato. I rilevamenti statistici degli ultimi decenni confermano che gli agglomerati si sviluppano dinamicamente nel corso del tempo. La definizione precedente non rispecchiava a sufficienza questi fenomeni di sviluppo. Le fusioni di Comuni influenzavano i risultati e i dati necessari non erano più disponibili nella medesima forma. La nuova definizione consente di utilizzare dati attuali e comprende sia criteri morfologici che funzionali. Le aree con carattere urbano della Svizzera sono distinte secondo le seguenti categorie fondamentali: Comuni nucleo dell'agglomerazione, Comuni della cintura di agglomerazione, Comuni pluriorientati (ossia Comuni che dal punto di vista funzionale non sono orientati a un unico centro di agglomerazione ma a diversi) e Comuni nucleo al di fuori delle agglomerazioni. I restanti Comuni sono definiti privi di carattere urbano. Prima che la nuova definizione possa essere utilizzata come base per la politica pubblica occorrono però ancora diversi lavori e chiarimenti.

D'altro lato, l'obbligo di considerazione si riferisce alle «regioni di montagna», termine sancito in diversi atti normativi⁸ e ivi utilizzato per la definizione di aree geografiche parzialmente differenti da un testo all'altro. Nella politica regionale la definizione di «regione di montagna» si fonda sul potenziale economico delle regioni. Nella legge sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane, sostituita dalla legge federale del 6 ottobre 2006⁹ sulla politica regionale, le regioni di montagna sono state definite Comune per Comune. Secondo il catasto della produzione agricola, la «regione di montagna» è definita sulla base delle condizioni climatiche, delle vie di comunicazione e della configurazione del terreno.

Insieme, le «città e gli agglomerati» e «le regioni di montagna» coprono gran parte della popolazione e del territorio svizzeri. Tra le due aree vi sono delle sovrapposizioni, ossia le città e gli agglomerati situati nelle regioni di montagna (p. es. La-Chaux-de-Fonds, Interlaken, Davos, Briga). La maggior parte delle misure federali rilevanti dal punto di vista territoriale è pertanto soggetta all'obbligo di considerazione ai sensi dell'articolo 50 capoverso 3 Cost. Tschannen (2011: 245) critica il capoverso 3 definendolo come una disposizione applicabile a quasi tutto. L'ampio campo d'applicazione è tuttavia il risultato di un compromesso voluto, dietro al quale si cela in ultima analisi l'obiettivo di una politica federale differenziata in relazione alle città, agli agglomerati e alle regioni strutturalmente deboli.

L'articolo 50 capoverso 3 Cost. non copre le aree rurali fuori dalle regioni di montagna e che non sono parte di un agglomerato, ossia soprattutto la regione dell'Altipiano rurale. Questa regione tuttavia non è stata e non è trascurata dalla politica territoriale della Confederazione. Esistono piuttosto numerose politiche con effetti specifici nelle aree rurali, in particolare la «Politica della Confederazione per le aree rurali e le regioni montane» (cfr. n. 4.5.3).

2.3 Importanza

Dal punto di vista del diritto costituzionale, rispetto alla situazione giuridica della vecchia Costituzione l'entrata in vigore dell'articolo 50 Cost. ha comportato soprattutto le modifiche seguenti:

- l'articolo 50 Cost. ha un importante significato simbolico e dunque anche politico. Con esso, per la prima volta la Costituzione federale menziona esplicitamente il terzo livello statale, tenendo pertanto conto anche degli interessi dei Comuni. La grande importanza dei Comuni nello Stato svizzero (28 % delle spese e delle entrate statali, 32 % del personale nel servizio pubblico) non è ovviamente riconoscibile sulla base dell'articolo 50 Cost. I Comuni condividono in parte questo destino con i Cantoni, i cui importanti e variegati compiti sono visibili nella Costituzione unicamente in singoli aspetti (nel capito sulle «Competenze»; art. 54–125 Cost.). I compiti assunti autonomamente dai Cantoni, per esempio nei settori educativo, sanitario e culturale, rimangono in gran parte invisibili. Va tuttavia osservato che limi-

⁸ Art. 8 della legge del 6 ott. 2006 sul fondo infrastrutturale (RS 725.13), art. 6 della legge federale del 20 giu. 1952 sugli assegni familiari nell'agricoltura (RS 836.1), art. 2 della legge federale del 20 mar. 1970 per il miglioramento delle condizioni d'abitazione nelle regioni di montagna (RS 844) e art. 4 cpv. 2 lett. b della legge federale del 6 ott. 2006 sulla politica regionale (RS 901.0).

⁹ RS 901.0

4 Misure della Confederazione relative all'articolo 50 Cost.

4.1 Osservazioni preliminari

La Confederazione aveva adottato misure con ripercussioni sui Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna già prima dell'entrata in vigore dell'articolo 50 Cost. In particolare il promovimento delle regioni di montagna in tutti i suoi aspetti ha una lunga tradizione. Qui di seguito illustreremo soprattutto le misure adottate dalla Confederazione dall'entrata in vigore della nuova disposizione costituzionale il 1° gennaio 2000. Il suddetto promovimento delle regioni di montagna, esistente da lungo tempo, per esempio nel quadro della nuova politica regionale o della politica agraria, non viene invece illustrato in dettaglio, anche se dal 2000 queste politiche settoriali sono state sviluppate radicalmente e con effetti territoriali specifici.

Il presente rapporto menziona, da un lato, le misure riconducibili direttamente all'articolo 50 Cost. (in particolare direttive alle amministrazioni) e, dall'altro, le misure che, pur non potendo essere considerate conseguenze dirette dell'articolo 50 Cost., sono con esso strettamente collegate dal punto di vista dei contenuti.

4.2 Direttive all'Amministrazione

4.2.1 Linee direttrici all'attenzione dell'Amministrazione federale sulla collaborazione tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni

Il 16 ottobre 2002 il Consiglio federale ha emanato delle linee direttrici all'attenzione dell'Amministrazione federale sulla collaborazione tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni, entrate in vigore il 1° novembre 2002.¹¹ Poiché destinate all'Amministrazione federale, le linee direttrici non sono state inserite nella Raccolta sistematica ma pubblicate sul sito Internet dell'UFG.¹² Il 26 ottobre 2005 quest'ultimo ha informato in merito tutti gli uffici federali e ne ha riassunto in un allegato gli elementi principali, sottolineando in particolare che: le città e i Comuni vanno coinvolti nei lavori legislativi; i contatti tra la Confederazione e i Comuni devono avvenire soprattutto a livello tripartitico e quindi con il coinvolgimento dei Cantoni, i contatti diretti essendo possibili soltanto in casi eccezionali; nell'ambito dell'elaborazione di atti normativi federali occorre concedere ai Comuni la possibilità di essere sentiti nelle procedure amministrative e, se opportuno, il diritto di ricorso dinanzi alle autorità amministrative o ai tribunali amministrativi.

4.2.2 Guida per la redazione di messaggi del Consiglio federale

L'articolo 141 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002¹³ sul Parlamento (LParl) elenca i singoli punti che devono essere illustrati nei messaggi del Consiglio

¹¹ FF 2002 7480

¹² www.ufg.admin.ch > Stato e cittadino > Federalismo

¹³ RS 171.10

federale. La Guida alla redazione dei messaggi del Consiglio federale¹⁴ precisa le disposizioni della LParl e le completa con ulteriori requisiti. Lo Schema per la redazione dei messaggi del Consiglio federale alle Camere, poi sostituito dalla summenzionata Guida, conteneva (già prima dell'entrata in vigore dell'articolo 50 Cost.) disposizioni secondo cui occorreva illustrare le conseguenze finanziarie e di personale di un progetto per i Comuni. Nel quadro del progetto «Ottimizzazione dei messaggi», condotto da un gruppo di lavoro interdipartimentale, la Cancelleria federale ha elaborato la suddetta Guida, la cui prima versione, pubblicata nel 2006, comprendeva l'obbligo di illustrare le ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale nonché altre ripercussioni di un progetto per i Cantoni e i Comuni (sottocapitolo 3.2) e per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna (sottocapitolo 3.4). Nella versione 2012 i due sottocapitoli sono stati riuniti in un unico capitolo intitolato «Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna». In tal modo sono concretizzate in un testo coerente le esigenze di cui all'articolo 50 capoversi 2 e 3 Cost. La Guida è utilizzata anche nell'ambito dei rapporti delle Commissioni relativi a iniziative parlamentari.

4.3 Misure istituzionali

4.3.1 Legge sulla consultazione

L'articolo 4 capoverso 2 lettera c della legge del 18 marzo 2005¹⁵ sulla consultazione (LCo) stabilisce che nel quadro di una procedura di consultazione sono invitate a esprimere il proprio parere «le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna». I loro diritti di partecipazione sono quindi garantiti dalla legge. La partecipazione di queste associazioni mantello alle procedure di consultazione è tuttavia prassi usuale da lungo tempo.

Finora non era del tutto chiaro se le associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna fossero da coinvolgere anche nelle indagini conoscitive. In molti casi venivano coinvolte. Con la modifica del 26 settembre 2014¹⁶ della LCo, la distinzione tra consultazione e indagine conoscitiva è comunque venuta a cadere.

4.3.2 Conferenza tripartita sugli agglomerati

La Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA) è la piattaforma politica della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni per una politica comune degli agglomerati in Svizzera. È stata istituita il 20 febbraio 2001 dal Consiglio federale, dalla CdC, dall'ACS e dall'UCS. Il suo statuto è attualmente disciplinato nella Convenzione del 30 dicembre 2011¹⁷ tra Confederazione, Cantoni, città e Comuni concernente il proseguimento della CTA con l'obiettivo di una stretta collaborazione al fine di attuare una politica comune degli agglomerati. Oltre all'informazione reciproca, la CTA intende contribuire a potenziare la collaborazione negli agglomerati e

¹⁴ www.bk.admin.ch > Documentazione > Lingue > Documenti in italiano > Documentazione per la redazione di testi ufficiali

¹⁵ RS **172.061**

¹⁶ FF **2014** 6249

¹⁷ RS **701**

affrontare i problemi concreti di questi ultimi nelle politiche settoriali rilevanti. Con la Convenzione riveduta del 30 dicembre 2011 la CTA ha ora anche l'obiettivo di mostrare le possibilità di coinvolgere le aree rurali nella collaborazione tripartita.

Negli anni 2001–2014 la CTA si è occupata anche di questioni relative all'orientamento strategico e allo sviluppo della politica in materia di agglomerati. Vanno menzionati un rapporto sulle strategie cantonali in materia di agglomerati e la strategia tripartita per una politica svizzera degli agglomerati (CTA 2013). Ha inoltre sviluppato modelli per l'impostazione istituzionale della collaborazione negli agglomerati e proposto soluzioni e misure in politiche settoriali come quella in materia di stranieri e integrazione. Nel frattempo è stato pure pubblicato un rapporto sul coinvolgimento delle aree rurali nella cooperazione tripartita (cfr. n. 6.2).

Le parti considerano la CTA un forum di discussione appropriato per riunire i punti di vista dei tre livelli statali su questioni importanti e per fornire impulsi alla gestione dei relativi problemi. In particolare permette uno scambio pragmatico su temi per i quali non esistono altre piattaforme di discussione. La CTA dispone di un budget unicamente per i suoi progetti (soprattutto studi) e non ha competenze decisionali, per cui non può operare direttamente. Il suo compito principale consiste nel coordinare lo scambio reciproco di informazioni, la consultazione e l'armonizzazione tra i vari attori. Mediante lo strumento delle raccomandazioni può avviare processi politici, la cui attuazione rimane però sempre riservata agli attori istituzionali.

La CTA è l'unico organo di collaborazione tra Confederazione, Cantoni e Comuni che non si limita a un settore politico specifico. Vi sono però forme di cooperazione tripartita specifiche per i compiti in settori in cui Confederazione, Cantoni e Comuni collaborano strettamente, nonché nell'ambito di misure con ripercussioni particolari per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna. Queste forme di cooperazione sono presentate al numero 4.6.

4.3.3 Carta europea dell'autonomia locale

Anche la Carta europea del 15 ottobre 1985¹⁸ dell'autonomia locale è importante per il livello comunale. Elaborata dal Consiglio d'Europa, è stata aperta alla firma nel 1985. La ratifica svizzera è stata a lungo bloccata dal timore dei Cantoni di vedere limitata la propria competenza di disciplinare le questioni comunali. Negli anni 2002 e 2003 si è infine giunti a un accordo tra Confederazione, Cantoni e associazioni comunali. In virtù del relativo compromesso (in particolare determinazione delle disposizioni della Carta che andavano escluse dal campo d'applicazione in Svizzera), il 19 dicembre 2003 il Consiglio federale ha sottoposto alle Camere federali il messaggio concernente la Carta europea dell'autonomia locale¹⁹. L'Assemblea federale ha approvato la Carta il 15 dicembre 2004. Essa contiene principi politici, di tecnica amministrativa e finanziari il cui rispetto consente alle collettività comunali di gestire nella massima autonomia possibile i loro affari. Corrisponde in ampia misura al quadro posto finora dai Cantoni ai loro Comuni. Sono direttamente applicabili soprattutto le disposizioni che garantiscono l'obbligo di consultare i Comuni (p. es. nel caso di modifiche dei confini territoriali comunali). All'articolo 2 la Carta esige che il principio dell'autonomia locale sia riconosciuto dalla legislazione inter-

¹⁸ RS 0.102

¹⁹ FF 2004 67

na e, per quanto possibile, dalla Costituzione. Sono comprese le legislazioni cantonali e le Costituzioni dei Cantoni. All'entrata in vigore della Carta in Svizzera (1° giugno 2005), questo requisito era già adempiuto con l'articolo 50 Cost. In questo senso, la Carta e l'articolo 50 Cost. sono pertanto strettamente connessi: il secondo può essere considerato un'attuazione dell'articolo 2 della Carta. Al contempo, l'emanazione dell'articolo 50 Cost. ha favorito la ratifica della Carta.

4.3.4 Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali

Sebbene sia stata approvata dall'Assemblea federale già il 3 dicembre 1981, anche la Convenzione quadro europea del 21 maggio 1980²⁰ sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali, la cosiddetta convenzione di Madrid (con tre protocolli addizionali), va posta nel contesto dell'articolo 50 Cost. Il suo obiettivo è promuovere e agevolare la conclusione di accordi tra regioni e Comuni separati da una frontiera. Costituisce il quadro legale per la cooperazione a un livello inferiore a quello dello Stato nazionale, per esempio nei settori dello sviluppo regionale, urbano e rurale, della protezione dell'ambiente, del miglioramento dell'infrastruttura e dell'aiuto in caso di catastrofi. La Convenzione quadro agevola pertanto la cooperazione nelle aree transfrontaliere, tra cui anche gli agglomerati transfrontalieri.

In virtù della Convenzione quadro sono stati conclusi con gli Stati limitrofi accordi che agevolano la cooperazione, in particolare negli agglomerati transfrontalieri²¹. Nel 1996 il Consiglio federale ha inoltre firmato con la Germania, la Francia e il Lussemburgo il cosiddetto Accordo di Karlsruhe²², volto a promuovere la cooperazione transfrontaliera tra collettività ed enti pubblici locali. La Svizzera ha aderito all'Accordo in nome dei Cantoni di Soletta, Basilea-Città, Basilea Campagna, Argovia e Giura. Nel frattempo l'Accordo è entrato in vigore anche per i Cantoni di Sciaffusa, Berna, Neuchâtel, Vaud, Ginevra e Vallese.

4.3.5 Cooperazione in seno all'Amministrazione federale

La cooperazione territorialmente caratterizzata e intersettoriale è disciplinata nell'ordinanza del 22 ottobre 1997²³ concernente il coordinamento dei compiti della Confederazione nell'ambito della politica d'assetto del territorio (qui di seguito OCC), fondata sugli articoli 8, 55 e 57 della legge del 21 marzo 1997²⁴ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA). La suddetta ordinanza si prefigge di potenziare la cooperazione e il coordinamento tra la politica d'assetto del territorio e la politica regionale, da un lato, e gli altri compiti della Confederazione

²⁰ RS **0.131.1**

²¹ Accordo del 21 set. 2000 tra il Consiglio federale svizzero, il Governo della Repubblica federale di Germania e il Governo della Repubblica Francese sulla cooperazione transfrontaliera nella regione del Reno superiore (RS **0.131.21**); Accordo quadro del 24 feb. 1993 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica italiana per la cooperazione transfrontaliera delle collettività ed autorità regionali e locali (RS **0.131.245.4**)

²² Non pubblicato della RU.

²³ RS **709.17**

²⁴ RS **172.010**

orientati alle politiche settoriali, dall'altro. Essa obbliga i dipartimenti, gli uffici e i servizi dell'Amministrazione federale alla cooperazione e al coordinamento nell'ambito della politica d'assetto del territorio. Inoltre descrive i compiti e le funzioni di due organi: la Conferenza della Confederazione sull'assetto del territorio e il Consiglio per l'assetto del territorio.

In quanto organo interno alla Confederazione per la cooperazione in diversi settori politici, la Conferenza della Confederazione sull'assetto del territorio, disciplinata agli articoli 6–8 OCC, occupa una posizione importante. Funge da piattaforma d'informazione e coordinamento della Confederazione per tutte le attività rilevanti per il territorio, assiste le varie unità amministrative nell'adempimento dei loro compiti, che correla alla politica di assetto del territorio.

Per lo scambio d'informazioni e il coordinamento di temi particolarmente rilevanti per gli agglomerati, tra il 2001 e il 2011 era in funzione la Rete per la politica degli agglomerati, composta di rappresentanti di diversi uffici federali. Nel quadro della verifica della OCC si intende esaminare l'estensione mirata della collaborazione ARE–SECO a un Gruppo tecnico Politica degli agglomerati, al fine di contribuire a potenziare la cooperazione orizzontale a livello federale (Consiglio federale 2015a: 59 seg.).

Nel 2002 la Conferenza della Confederazione sull'assetto del territorio ha istituito la Rete nazionale Spazio rurale, composta da ARE, Ufficio federale dell'ambiente, Ufficio federale dell'agricoltura e SECO, che ha il compito di coordinare e collegare le politiche settoriali della Confederazione nello spazio rurale al di là delle procedure esistenti. Nell'ambito della verifica della OCC occorre valutare la composizione e il funzionamento della Rete nazionale Spazio rurale; se del caso occorre effettuare gli adeguamenti necessari (Consiglio federale 2015b: 76 seg.).

4.4 Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni

La nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC)²⁵ è stata, insieme alla giustizia e ai diritti popolari, il terzo importante settore materiale della riforma della Costituzione.

Dal punto di vista organizzativo, la NPC concerneva in primo luogo i livelli federale e cantonale, ma nell'organizzazione del progetto era rappresentata anche l'Unione delle città svizzere. La NPC ha tuttavia tenuto sistematicamente conto del cosiddetto «principio territoriale», lasciando per esempio ai Cantoni la scelta su come disciplinare le ripercussioni della NPC nel rapporto intercantonale o nella perequazione finanziaria tra i Comuni. In tal modo la NPC ha rispettato la prudenza del legislatore in relazione all'ingerenza nei rapporti tra Cantoni e Comuni.

La NPC era costituita dai seguenti quattro elementi:

- ripartizione dei compiti e della responsabilità del loro finanziamento (districamento dei compiti tra Confederazione e Cantoni);
- disciplinamento della cooperazione tra Confederazione e Cantoni nell'ambito dei compiti comuni;

²⁵ Messaggio: FF 2002 2065; decreto federale: FF 2003 5745

- cooperazione intercantonale con compensazione degli oneri;
- perequazione finanziaria in senso stretto: compensazione delle risorse, degli oneri, dei casi di rigore.

La perequazione finanziaria in senso stretto è fortemente legata al territorio ma è strutturata secondo i Cantoni. Le aree menzionate all'articolo 50 Cost., ossia «le città e gli agglomerati» e le «regioni di montagna», svolgono un certo ruolo nella compensazione degli oneri. Quest'ultima è assunta completamente dalla Confederazione ed è composta da una compensazione geotopografica degli oneri e da una sociodemografica, a sua volta distinta nella compensazione di oneri speciali in base alla struttura demografica e in quella di oneri speciali delle città nucleo. La compensazione degli oneri va a beneficio dei Cantoni con i relativi oneri speciali. Il grado di copertura dei costi è minore nel caso della compensazione sociodemografica degli oneri rispetto a quella geotopografica.

Un altro elemento della NPC, la cooperazione intercantonale con compensazione degli oneri, serve soprattutto ai Cantoni con città nucleo. Dall'introduzione della NPC, i versamenti di compensazione degli oneri nel quadro della collaborazione intercantonale sono aumentati sensibilmente (Consiglio federale 2014, n. 5.7). La collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri è sancita nell'articolo 48a Cost. e nella sezione 4 della legge federale del 3 ottobre 2003²⁶ concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri. La base contrattuale è costituita dalla convenzione quadro del 24 giugno 2005²⁷ per la collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri (CQI).

4.5 Strategie territoriali della Confederazione

4.5.1 Panoramica

Il Progetto territoriale Svizzera²⁸, adottato dal Consiglio federale nel 2012, costituisce la base di riferimento per uno sviluppo territoriale sostenibile che gode del consenso di tutti e tre i livelli statali. Deve essere concretizzato e attuato da Confederazione, Cantoni, città e Comuni, prevedendo l'evoluzione della politica in materia di agglomerati (cfr. n. 4.5.2) e lo sviluppo di una politica per le aree rurali e le regioni di montagna (cfr. n. 4.5.3).

Il 18 febbraio 2015 il Consiglio federale ha adottato il rapporto sulla politica degli agglomerati 2016+ (AggloPol)²⁹ e quello sulla politica della Confederazione per le aree rurali e le regioni di montagna (P-LRB)³⁰. L'AggloPol, sviluppata tenendo conto della strategia tripartita sulla politica svizzera degli agglomerati³¹, e la P-LRB, di nuova elaborazione, costituiscono elementi essenziali dello sviluppo territoriale svizzero. Le due politiche si completano a vicenda e forniscono un contributo importante per l'attuazione del Progetto territoriale Svizzera. Con le strategie territoriali

²⁶ RS 613.2

²⁷ www.ti.ch > CAN > Raccolta delle leggi > Ricerca «Convenzione quadro intercantonale».

²⁸ www.are.admin.ch > Sviluppo e pianificazione del territorio > Strategia e pianificazione

²⁹ Consiglio federale 2015a

³⁰ Consiglio federale 2015b

³¹ www.are.admin.ch > Città e agglomerati > Organi di coordinamento e cooperazione > Conferenza tripartita sugli agglomerati

ivi contenute si tiene conto delle sfide specifiche e comuni delle aree urbane e di quelle rurali, mirando a uno sviluppo territoriale coerente in Svizzera. In tal modo viene inoltre fornito un contributo essenziale per il mantenimento e il potenziamento della coesione interna del Paese.

L'AggloPol e la P-LRB si fondano sull'obbligo, sancito nell'articolo 50 capoverso 3 Cost., di prendere in considerazione la particolare situazione delle città, degli agglomerati e delle regioni di montagna. L'articolo 50 costituisce la base giuridica ma non attribuisce alla Confederazione alcuna corrispondente competenza (cfr. n. 2.3). La politica degli agglomerati e quella per le aree rurali e le regioni di montagna presuppongono pertanto sempre una competenza federale nel cui ambito si possa tenere conto della particolare situazione delle città, degli agglomerati, delle aree rurali e delle regioni di montagna.

4.5.2 Politica degli agglomerati della Confederazione 2016+ (AggloPol)

In reazione alle molteplici sfide e problematiche delle città nucleo e degli agglomerati, nel 2001 la Confederazione ha messo in atto una politica federale degli agglomerati (Consiglio federale 2001). Finora tale politica ha permesso in particolare di migliorare la collaborazione orizzontale e verticale. I programmi d'agglomerato Trasporti e insediamento hanno inoltre consentito di armonizzare maggiormente lo sviluppo dei trasporti e quello degli insediamenti.

Sulla base di una valutazione esterna (CEAT, EBP e Infrac 2010) e di un'analisi situazionale interna (ARE e SECO 2011), il 20 aprile 2011 il Consiglio federale ha deciso di sviluppare ulteriormente la politica degli agglomerati. Ha incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione (DATEC/ARE) e il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR/SECO) di presentargli entro il 2014 una proposta di politica federale degli agglomerati per la legislatura 2016–2019.

La «politica federale degli agglomerati per la legislatura 2016–2019» è stata inoltre annunciata come provvedimento 101 nel decreto federale del 15 giugno 2012³² sul Programma di legislatura 2011–2015. Anche nelle «Prospettive 2025» dello Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale la politica degli agglomerati ha una posizione rilevante in relazione all'attrattiva della piazza svizzera e alla sua competitività. Secondo questo documento di base, per mantenere e migliorare la capacità d'agire dello Stato e delle istituzioni occorre migliorare ulteriormente la cooperazione nelle aree degli agglomerati, dai quali dipende fortemente la prosperità economica svizzera. Al fine di garantire l'attrattiva della piazza svizzera e la sua competitività, la politica degli agglomerati deve provvedere a creare in maniera effettiva ed efficace presupposti infrastrutturali e di altro tipo per le aree periurbane (Cancelleria federale 2012).

L'AggloPol mira a consolidare e ottimizzare la politica degli agglomerati introdotta nel 2001 tenendo conto delle sfide attuali. Gli obiettivi, i temi e le proposte della politica degli agglomerati si orientano fortemente alla strategia tripartita per la politica svizzera degli agglomerati (CTA 2013), elaborata congiuntamente da Con-

32 FF 2012 6413 6422

federazione, Cantoni, città e Comuni. In base al suo carattere trasversale, la politica degli agglomerati comprende una grande varietà di temi.

La continuazione senza termine dei programmi d'agglomerato Trasporti e insediamento è estremamente importante per l'attuazione della politica federale degli agglomerati. Tale continuazione va garantita con la creazione del fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA)³³. Con il programma «Progetti urbani», in corso fino alla fine del 2015, la Confederazione sostiene inoltre progetti di sviluppo di quartieri in aree con elevate esigenze sociali. Il programma «Coesione nei quartieri» sarà presentato al Consiglio federale nel quadro di un adeguamento della legge del 22 giugno 1979³⁴ sulla pianificazione del territorio, connesso con la revisione della legge del 16 dicembre 2005³⁵ sugli stranieri e sull'integrazione (2016–2019). Temi dello sviluppo del territorio, della politica dell'integrazione, della promozione della costruzione di abitazioni e della lotta alle discriminazioni vengono messi in relazione e affrontati congiuntamente. Altri strumenti e misure mirano a potenziare la cooperazione in più settori a livello federale, ad agevolare la collaborazione transfrontaliera nelle città e negli agglomerati e a instaurare – assieme alla P-LRB – partenariati tra città e campagna.

4.5.3 Politica della Confederazione per le aree rurali e le regioni di montagna (P-LRB)

Con la mozione Maissen 11.3927 «Strategia della Confederazione per le regioni di montagna e le aree rurali» e con il provvedimento 69 «Definire una politica globale delle aree rurali» del Programma di legislatura 2011–2015³⁶, il Consiglio federale è stato incaricato di elaborare una strategia coerente per lo sviluppo delle aree rurali e delle regioni di montagna della Svizzera. Tale strategia deve formulare direttive sull'orientamento futuro di tale sviluppo. Questa politica globale intende anche fornire un contributo al rafforzamento della coesione sociale e alla promozione dei valori comuni in Svizzera (Obiettivo 28 del Programma di legislatura 2011–2015).

La P-LRB si fonda su due rapporti di base elaborati sotto la direzione rispettivamente della SECO e dell'ARE in collaborazione con un gruppo peritale tripartito (ARE 2014 e SECO 2014). Nel quadro di questi lavori sono stati definiti una visione, obiettivi a lungo termine e strategie d'intervento per le aree rurali e le regioni di montagna.

Dai lavori preliminari è emerso che a livello federale si dispone già in diverse politiche settoriali di un'ampia gamma di strumenti e provvedimenti che si ripercuotono sulle aree rurali e le regioni di campagna e che contribuiscono a superare le sfide centrali e a conseguire gli obiettivi. È tuttavia necessario ottimizzare la coordinazione verticale e orizzontale delle politiche settoriali della Confederazione e dei Cantoni. Numerose politiche difettano inoltre della dimensione territoriale e dunque della coerenza territoriale della loro applicazione. Il miglioramento della gestione degli

³³ Cfr. la documentazione per la relativa consultazione all'indirizzo www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2014 > DATEC

³⁴ RS 700

³⁵ RS 142.20

³⁶ Decreto federale del 15 giu. 2012 sul Programma di legislatura 2011–2015 (FF 2012 6413 6419)

interventi statali (governance) a livello sia orizzontale sia verticale è pertanto stato definito un elemento centrale della futura politica per le aree rurali e le regioni di montagna. Un altro importante elemento è il sostegno degli attori regionali nell'elaborazione di prospettive di sviluppo e nell'attuazione territorialmente coerente delle politiche settoriali a livello regionale.

Al fine di conseguire gli obiettivi fissati, il Consiglio federale ha previsto una serie di misure che andranno attuate in parte esclusivamente nel quadro della P-LRB e in parte congiuntamente con l'AggloPol in tutte le entità territoriali della Svizzera.

4.6 Misure in stretta correlazione con il livello comunale e la collaborazione tripartita

In ultima analisi, numerose misure della Confederazione sono attuate dai Comuni o riguardano questi ultimi (art. 50 cpv. 2 Cost.). Parimenti, dal punto di vista territoriale le numerose misure federali si ripercuotono in modo particolare sulle «città e gli agglomerati», da un lato, e sulle «regioni di montagna» dall'altro (art. 50 cpv. 3 Cost.). La menzione dettagliata delle tante norme o misure con ripercussioni specifiche sui Comuni o sulle suddette entità territoriali oltrepasserebbe i limiti del presente rapporto.

Gli uffici federali competenti che pianificano ed elaborano le misure per i singoli settori necessitano di sufficienti informazioni per poter valutare le ripercussioni sui Comuni (art. 50 cpv. 2 Cost.) o sulle città e gli agglomerati (art. 50 cpv. 3 Cost.; cfr. Kägi-Diener 2014, n. marg. 18). Ai fini dello scambio di informazioni e della comprensione approfondita del problema, da qualche tempo esistono, oltre alla CTA (cfr. n. 4.3.2), organi di cooperazione tripartiti per settori specifici. Da parte della Confederazione vi partecipano i capi dei dipartimenti responsabili e i direttori degli uffici responsabili, da parte dei Cantoni le competenti conferenze intercantonali o la CdC e da parte dei Comuni e delle entità territoriali le corrispondenti associazioni mantello (soprattutto ACS, UCS, SAB). Queste forme di collaborazione esistono in particolare nella politica sociale, nella cultura, nel settore sanitario, nel settore dell'asilo e della migrazione, nella politica abitativa, nel governo elettronico, nei trasporti pubblici e nella politica dell'assetto territoriale. In alcuni settori specifici vi sono pure contatti bilaterali – in parte istituzionali e in parte informali – tra i direttori degli uffici federali e le conferenze intercantonali, in singoli casi anche con associazioni comunali.

5 La prassi delle autorità federali nell'attuazione dell'articolo 50 Cost.

5.1 Obblighi di considerazione nei messaggi del Consiglio federale e nelle proposte al Consiglio federale

Affinché la Confederazione possa assumere i suoi obblighi di considerazione e di valutazione (cfr. n. 2.2.2), gli organi decisori competenti necessitano, in particolare per decisioni relative ad atti normativi, di informazioni sufficienti sulle conseguenze per i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

non ha fatto emergere lacune o problemi fondamentali, né a livello federale né a quello cantonale o comunale. L'articolo 50 può essere pertanto considerato un'innovazione prudente della Costituzione federale.

L'articolo 50 è però pure un'innovazione efficace. Paragonando la situazione attuale dei Comuni, delle città, degli agglomerati, delle regioni di montagna e quella vigente alla fine degli anni 1990 si constatano diversi cambiamenti (cfr. n. 4), direttamente o indirettamente connessi all'articolo 50 Cost. o influenzati dalla problematica e dalla filosofia soggiacente (cfr. n. 2.1):

- l'adozione delle linee direttrici del Consiglio federale del 16 ottobre 2002 all'attenzione dell'amministrazione federale sulla collaborazione tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni;
- l'istituzione della CTA;
- la ratifica della Carta europea dell'autonomia comunale;
- l'emanazione dell'articolo 4 della legge sulla consultazione: obbligo di consultazione delle associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna;
- la nuova impostazione della perequazione finanziaria (NPF);
- il Progetto territoriale Svizzera;
- la politica federale degli agglomerati; la politica federale per le aree rurali e le regioni di montagna;
- l'adozione di misure settoriali in considerazione delle esigenze dei Comuni, delle città, degli agglomerati e delle regioni di montagna (cfr. n. 4.6).

Globalmente, i cambiamenti e dunque i progressi sono notevoli. Ne hanno in ampia misura beneficiato *le città e gli agglomerati*, su cui si è concentrata la politica federale (cfr. Kübler 2014: 327). *Le regioni di montagna* hanno continuato a beneficiare delle misure di promovimento in corso da lungo tempo. Grazie alla NPF soprattutto i Cantoni più poveri di risorse, che occupano le regioni montane, hanno ottenuto maggiori fondi a destinazione libera, disponendo in tal modo di un maggiore margine di manovra finanziario. La maggiore considerazione delle esigenze delle città e degli agglomerati non è dunque stata ottenuta a scapito delle regioni di montagna. Va pure osservato che negli anni e decenni passati diversi Cantoni in gran parte montani (in particolare SZ, NW e AR) hanno potuto migliorare fortemente la loro situazione finanziaria grazie alla loro vicinanza agli agglomerati o alle vie di trasporto.

L'articolo 50 Cost. ha reso più visibili e dunque rafforzato il *Comune come istituzione* e il *livello comunale in generale*. L'autonomia comunale è stata tendenzialmente rafforzata. Al contempo sono tuttavia osservabili tendenze inverse. Le sempre maggiori esigenze tecniche poste alle autorità d'attuazione in diversi settori (cfr. l'esempio della protezione degli adulti e dei minori al n. 5.2), le difficoltà di reclutare organi di milizia adeguati e l'evoluzione degli insediamenti nelle aree funzionali comprendenti più Comuni (e in parte anche Cantoni), comportano importanti sfide per il livello comunale. Sebbene sia irrinunciabile come livello statale, il livello comunale è oggi esposto a notevoli oneri e non è certo che i Comuni abbiano potuto o possano aumentare la loro autonomia. In uno studio scientifico sono stati messi a confronto i gradi dell'autonomia comunale dei diversi Cantoni (Mueller 2013). Finora non si dispone però di alcuno studio che rilevi l'evoluzione diacronica

dell'autonomia comunale e che consenta di valutare se questa sia globalmente aumentata o diminuita in seguito all'entrata in vigore dell'articolo 50 Cost.

Una grande sfida per la collaborazione tripartita è costituita dalle differenti condizioni quadro dei livelli istituzionali. Rispetto alla Confederazione e ai Cantoni, le associazioni comunali, finanziate principalmente mediante i contributi dei membri, sovente non hanno le risorse necessarie per una collaborazione paritetica.

6.2 Miglioramenti in corso

La collaborazione tripartita tra Confederazione, Cantoni, città e Comuni è molto importante sia per la politica degli agglomerati sia per la politica a favore delle aree rurali e delle regioni di montagna e va sostenuta in forma adeguata dalla Confederazione.

Nella politica degli agglomerati, per la collaborazione verticale si è imposta la CTA, istituita nel 2001. In quanto piattaforma dell'armonizzazione politica verticale tra Confederazione, Cantoni, città e Comuni è ormai divenuta irrinunciabile. Finora non è stato istituito alcun organo per la connessione verticale delle attività federali, cantonali e comunali relative alle aree rurali e alle regioni di montagna, malgrado ciò sia stato ripetutamente chiesto (cfr. n. 1.2). Nella risposta all'interpellanza 11.3718 «Nuova politica regionale e raccomandazioni dell'OCSE», il Consiglio federale ha reputato utile l'istituzione di una piattaforma tripartita per le aree rurali e invitato i Cantoni ad avviare un corrispondente progetto.

La CTA sta esaminando di coinvolgere le aree rurali nella collaborazione tripartita. È stato redatto un relativo rapporto peritale (CTA 2013), in cui sono descritti modelli concreti. Il rapporto sarà dibattuto a livello politico nell'estate 2015 in cognizione dei risultati della consultazione e in seguito verrà stabilito l'ulteriore modo di procedere.

Nei rapporti su AggloPol e P-LRB, adottati nel febbraio 2015, il Consiglio federale si è espresso a favore di un ampliamento della CTA, portandola a comprendere anche le aree rurali e le regioni di montagna. Ha illustrato le condizioni alle quali la Confederazione potrebbe sostenere un simile ampliamento della CTA. L'effettiva possibilità di organizzare la collaborazione verticale in una conferenza tripartita congiunta, la sua eventuale denominazione futura e la prioritizzazione dei lavori dipendono però dall'esito del progetto della CTA e vanno determinate in un processo tripartito.

6.3 Necessari ulteriori sforzi d'attuazione

Nonostante i notevoli risultati ottenuti con l'attuazione dell'articolo 50 Cost., sussistono ancora diverse lacune e al contempo è possibile migliorare ulteriormente la considerazione delle esigenze dei Comuni (cpv. 2), delle città, degli agglomerati e delle regioni di montagna (cpv. 3) nella legislazione e nell'esecuzione del diritto. Il Consiglio federale mira in particolare a migliorare la pianificazione e la preparazione di atti normativi (n. 6.3.1–6.3.3), la collaborazione interna alla Confederazione (n. 6.3.4 e 6.3.5) e le basi statistiche (6.3.6).

6.3.1 Misure della Confederazione idonee ai Comuni e al sistema di milizia

Nel confronto internazionale, i Comuni svizzeri sono relativamente piccoli: più del 75 per cento di essi conta meno di 3500 abitanti. Dispongono di un'amministrazione poco specializzata e per molte funzioni basata sul sistema di milizia.

Al contempo i Comuni svizzeri dispongono di un'autonomia relativamente grande e mettono in atto numerose misure della Confederazione e dei Cantoni. In ultima analisi, in tanti settori (p. es. diritti politici, stato civile, controllo degli abitanti, alloggi, statistica, protezione civile, imposte, protezione dell'ambiente) le misure federali vengono attuate a livello comunale.

Per Comuni relativamente piccoli e spesso basati sul sistema di milizia l'attuazione di molte misure federali, sovente onerose, è una sfida difficile. La Confederazione, i Cantoni e i Comuni collaborano per ridurre queste difficoltà.

- I Comuni professionalizzano le loro strutture, collaborano tra di loro – per esempio in consorzi – e in caso di necessità si sostengono a vicenda. Mirano ad associarsi con Comuni vicini per migliorare la loro efficienza o per tenere meglio conto di insediamenti strettamente connessi.
- I Cantoni sostengono i Comuni, promuovono la collaborazione con e tra di essi, e, se del caso, incentivano e in certi casi impongono le fusioni di Comuni.
- Da parte sua, nell'ambito del suo agire la Confederazione tiene conto delle possibili conseguenze per i Comuni (art. 50 cpv. 2 Cost.; cfr. n. 2.2.2 e 5.2). Ciò presuppone che i servizi federali responsabili della preparazione e dell'esecuzione degli atti normativi dispongano della necessaria sensibilità per le peculiarità istituzionali a livello comunale e si procurino le necessarie informazioni. All'atto di elaborare misure che dovranno essere realizzate dai Comuni e formulare i presupposti per l'ottenimento di prestazioni finanziarie e altre, le autorità federali devono orientarsi nei limiti del possibile alla situazione dei Comuni («idoneità al sistema di milizia»). Se possibile devono coinvolgere rappresentanti dei Comuni e delle loro associazioni (soprattutto ACS e UCS) nell'elaborazione degli atti normativi e nella pianificazione della loro esecuzione (cfr. capitolo seguente).

6.3.2 Coinvolgimento dei Comuni nell'elaborazione di progetti di atti normativi

I capoversi 2 e 3 dell'articolo 50 esigono che la Confederazione «tenga conto delle possibili conseguenze per i Comuni» e «prenda in considerazione la particolare situazione delle città, degli agglomerati e delle regioni di montagna». I servizi competenti non dispongono tuttavia sempre delle conoscenze e della sensibilità necessarie a tal fine.

La misura più efficace per tenere conto delle esigenze dei Comuni, delle città, degli agglomerati e delle regioni di montagna, nell'elaborazione di atti legislativi, è quella di integrare i loro rappresentanti nelle commissioni peritali o nei gruppi di lavoro. Nel rapporto sull'attuazione del diritto federale da parte dei Cantoni («La mise en

oeuvre du droit fédéral par les cantons»; non disponibile in italiano), la partecipazione dei Cantoni negli organi preparatori è definita la misura più importante tra quelle previste (Ufficio federale di giustizia/Conferenza dei Governi cantonali 2013, pag. 17). In analogia con questa proposta è legittimo anche il coinvolgimento dei Comuni, delle città, degli agglomerati e delle regioni di montagna. Vi sono diverse possibilità: un'indagine conoscitiva presso le organizzazioni competenti (in particolare ACS, UCS e SAB) all'avvio dei lavori, il loro coinvolgimento specifico in caso di decisioni importanti o il loro coinvolgimento generale nei lavori legislativi. L'entità della partecipazione dipende dai seguenti fattori: l'incidenza del progetto su Comuni, città, agglomerati³⁹ e regioni di montagna, la capacità degli altri partner coinvolti (in particolare i Cantoni) di far valere le esigenze di tali collettività e infine la disponibilità dei pertinenti organismi a partecipare attivamente ai lavori integrandovi le proprie esperienze.

6.3.3 Utilizzo attivo della procedura di consultazione

Una procedura di consultazione su un avamprogetto non serve soltanto a verificare l'accettazione politica di un progetto, ma va pure utilizzata per ottenere informazioni sull'onere che l'esecuzione dell'atto normativo cagiona ai Cantoni e ai Comuni e sulle ripercussioni territoriali (sulle aree urbane e sulle regioni di montagna).⁴⁰ L'autorità responsabile della procedura di consultazione può invitare i destinatari a esprimersi in merito a tali ripercussioni mediante domande formulate con chiarezza.

6.3.4 Informazioni sulle ripercussioni rilevanti per il territorio nei messaggi del Consiglio federale e nelle proposte allo stesso

La Costituzione (art. 50 cpv. 3; cfr. n. 2.2.3) esige di fornire informazioni sulle conseguenze di un progetto per le entità territoriali (città, agglomerati e regioni di montagna). Come illustrato al numero 5.3, nella prassi attuale il contenuto delle relative spiegazioni è sovente passibile di miglioramenti. Spesso, i dipartimenti o uffici responsabili sono troppo poco sensibilizzati in merito alle pertinenti questioni e non dispongono di informazioni sufficienti sulle ripercussioni territoriali dei loro progetti. Non esistono inoltre né strumenti di lavoro (come liste di controllo o promemoria) concernenti l'esposizione delle ripercussioni rilevanti per il territorio né servizi dell'Amministrazione federale che possano assistere gli uffici responsabili. In considerazione delle risorse di personale ridotte è però difficile prevedere come migliorare la situazione. Occorrerà esaminare le possibilità di sensibilizzare e sostenere attivamente, in base a procedure esistenti (p. es. valutazioni della sostenibilità) e in maniera il più possibile semplice e poco dispendiosa in termini di personale, gli uffici che elaborano progetti con forti ripercussioni territoriali.

³⁹ L'incidenza sui Comuni, in particolare, può differire alquanto a seconda dei Cantoni in base alla rispettiva ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni.

⁴⁰ Secondo l'art. 2 cpv. 2 LCo, la procedura di consultazione fornisce informazioni sulla congruità di un progetto della Confederazione.

6.3.5 Valutazione e adeguamento dell'ordinanza concernente il coordinamento dei compiti della Confederazione nell'ambito della politica d'assetto del territorio

L'applicazione dell'articolo 50 Cost. può riuscire soltanto se i diversi servizi federali collaborano in tutti i settori e riescono ad adattare gli strumenti esistenti ai differenti obiettivi territoriali. Come spiegato al numero 4.3.5, la collaborazione in materia di assetto del territorio in tutti i settori è disciplinata nell'ordinanza concernente il coordinamento dei compiti della Confederazione nell'ambito della politica d'assetto del territorio⁴¹ (qui di seguito OCC).

Nonostante gli sforzi di coordinamento della Confederazione, gli attori delle aree rurali e delle regioni di montagna così come quelli degli agglomerati criticano il fatto che la coordinamento a livello federale sia ancora troppo debole. In diverse occasioni i Cantoni hanno inoltre sottolineato che una pianificazione cantonale coerente e globale risulta sensibilmente ostacolata fintantoché la Confederazione non armonizza sufficientemente i compiti di sua competenza rilevanti per la politica di assetto del territorio. Con decisione del 18 febbraio 2015 il Consiglio federale ha pertanto incaricato ARE e SECO di verificare la OCC e di elaborare proposte di adeguamento entro la fine del 2015. La verifica dovrà concentrarsi in particolare sui seguenti punti:

- date le limitate risorse, gestire tempestivamente i conflitti e la concorrenza tra gli obiettivi legati alle diverse politiche settoriali territorialmente rilevanti;
- migliorare lo sfruttamento delle sinergie tra le politiche settoriali territorialmente rilevanti al fine di migliorare gli effetti auspicati delle misure sul territorio;
- garantire competenze, obblighi e risorse sufficienti per la collaborazione a livello federale in tutti i settori, in particolare nella politica degli agglomerati e in quella per le aree rurali e le regioni di montagna.

6.3.6 Miglioramento delle basi statistiche

In quanto centro di competenza per la statistica federale, l'Ufficio federale di statistica (UST) pubblica numerose statistiche rilevanti per i Comuni, tra cui quelle sulla struttura istituzionale dei Comuni o le cifre chiave relative a tutti Comuni. In collaborazione con l'UST e l'ufficio di statistica della città di Zurigo, l'UCS pubblica una statistica sulle città svizzere. Nel quadro della rete di osservazione del territorio in Svizzera, l'ARE esamina regolarmente gli sviluppi territoriali nelle aree urbane e rurali.

Lo «Urban Audit» per la Svizzera è condotto sotto l'egida dell'UST nonché in collaborazione con l'ARE e le dieci città più popolate del Paese. Si tratta di un rilevamento di dati statistici relativi alle condizioni di vita a tre livelli territoriali in aree urbane (agglomerati, città nucleo e quartieri). Per Ginevra e Basilea l'audit comprende anche i Comuni di agglomerazione situati nei Paesi limitrofi, dato che le

⁴¹ RS 709.17

relazioni economiche e sociali si estendono al di là delle frontiere nazionali. L'ufficio europeo di statistica Eurostat raccoglie dati in oltre 30 Paesi e 900 città, offrendo in tal modo informazioni comparabili.

Nonostante questa varietà di statistiche, in singoli settori la Confederazione, i Cantoni, le città e i Comuni continuano a non disporre di dati sufficientemente rappresentativi per pianificazioni o progetti concreti. Diverse raccolte di dati non sono abbastanza particolareggiate per essere sufficientemente affidabili per i piccoli Comuni. In confronto alla situazione in altri Stati, in Svizzera manca una statistica federale specifica sulle città.

L'UST non è soltanto responsabile per la grande maggioranza delle informazioni statistiche pubblicate, ma coordina pure le attività statistiche degli altri servizi federali. Secondo l'articolo 12 capoverso 2 della legge del 9 ottobre 1992⁴² sulla statistica federale (LStat), ha inoltre un compito di coordinamento relativo ai Cantoni: «L'Ufficio federale si adopera per coordinare la statistica federale con le statistiche cantonali e, in particolare, per armonizzare, in vista della loro elaborazione statistica, i programmi delle rilevazioni e i registri e le altre collezioni di dati.». Questo coordinamento con i Cantoni e i Comuni avviene tramite l'organo di contatto REGIOSTAT, che riunisce rappresentanti degli uffici cantonali di statistica, dei servizi statistici dei Cantoni che non dispongono di un ufficio di statistica proprio e dei servizi statistici delle città. Dal 2013 l'UST ha intensificato in particolare la collaborazione nel quadro di REGIOSTAT con lo scopo non soltanto di informare i servizi statistici cantonali e comunali rappresentati in tale organo sulle diverse attività a livello federale, quanto di coinvolgerli nel processo di elaborazione del programma pluriennale 2015–2019. Secondo l'articolo 9 LStat, nell'ambito di ogni programma di legislatura il Consiglio federale stabilisce un programma pluriennale che fissa gli obiettivi e le misure prioritari e informa sui previsti lavori e progetti importanti della statistica federale. La collaborazione più intensa con REGIOSTAT mira pure a coordinare il dialogo con gli utenti della statistica pubblica, necessario per fissare obiettivi e misure del programma pluriennale. Il migliore coordinamento delle attività statistiche della Confederazione e dei Cantoni è teso a elaborare in modo coerente ed efficiente le informazioni statistiche allestite dai diversi livelli statali. La procedura coordinata è inoltre volta a contribuire a stabilire un ordine di priorità delle lacune statistiche sotto il profilo della politica regionale.

6.3.7 Conclusioni

L'articolo 50 Cost. è stato introdotto nel 1999 nel quadro della revisione totale della Costituzione federale e può essere considerato un'innovazione prudente ed efficace. Le sue disposizioni sono state messe in atto mediante numerosi interventi e misure. Oltre alle misure già adottate in passato, recentemente sono stati apportati altri miglioramenti e ulteriori modifiche sono in esame. Nonostante i buoni risultati conseguiti sono necessari altri sforzi d'attuazione, in particolare occorre:

- rendere le misure della Confederazione più idonee ai Comuni e al sistema di milizia,

⁴² RS 431.01

- coinvolgere maggiormente i Comuni nell’elaborazione dei progetti di atti normativi,
- utilizzare meglio la procedura di consultazione per ottenere informazioni sull’onere che l’attuazione cagiona ai Cantoni e ai Comuni e sulle ripercussioni sul territorio (aree urbane e regioni di montagna),
- migliorare le indicazioni rilevanti per il territorio nei messaggi del Consiglio federale e nelle proposte al Consiglio federale,
- migliorare il coordinamento dei compiti federali nella politica dell’assetto del territorio, e
- colmare le lacune statistiche dal punto di vista della politica regionale.

Il Consiglio federale incaricherà i Dipartimenti principalmente interessati da queste misure di preparare i pertinenti miglioramenti.

Bibliografia

ARE 2014. Rapport pour l'élaboration d'une politique globale pour espaces ruraux et les régions de montagne (non disponibile in italiano): provvedimento 69 del programma di legislatura 2011–2015 per il conseguimento dell'obiettivo 17 «La coesione sociale è rafforzata e i valori comuni sono promossi.» Berna.

ARE e SECO 2011. Evaluation et suite de la politique des agglomérations de la Confédération. (non disponibile in italiano) Rapporto a destinazione del Consiglio federale. Berna.

Aubert Jean-François 2003. Art. 50, in: Aubert Jean-François/Mahon Pascal. Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurigo/Basilea/Ginevra: 427–432.

Biaggini Giovanni 2007. BV Kommentar: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Auszüge aus der EMRK, den UNO-Pakten sowie dem BGG, Zurigo.

Cancelleria federale 2012. Prospettive 2025: analisi della situazione e del contesto per la politica federale, Berna.

Consiglio federale 2001. Politica degli agglomerati della Confederazione. Rapporto del Consiglio federale del 19 dicembre 2001. (www.are.admin.ch > Temi A–Z > Città e agglomerati).

Consiglio federale 2014. Rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni 2012–2015. (www.efv.admin.ch > Documentazione > Politica finanziaria, basi > Perequazione finanziaria > Rapporti sull'efficacia).

Consiglio federale 2015a. Politica degli agglomerati della Confederazione 2016+. Per uno sviluppo territoriale coerente in Svizzera. Rapporto del 18 febbraio 2015, Berna (www.are.admin.ch > Attualità > Pubblicazioni > Strategia e pianificazione).

Consiglio federale 2015b. Politica della Confederazione per le aree rurali e le regioni di montagna. Per uno sviluppo territoriale coerente in Svizzera. Rapporto del 18 febbraio 2015 in adempimento della mozione 11.3927 Maissen del 29 settembre 2011, Berna. (www.are.admin.ch > Attualità > Pubblicazioni > Strategia e pianificazione).

CEAT, EBP e Infrac 2010. Evaluation politique des agglomérations 2002–2009: rapport final (non disponibile in italiano), Berna.

CTA (2013). Stratégie tripartite sur le développement de la politique suisse des agglomérations (non disponibile in italiano), Berna.

Horber Katia 2014. Communes, In Knoepfel Peter/Papadopoulos Yannis/Sciarini Pascal/Vatter Adrian/Silja Häusermann (a c. di), Handbuch der Schweizer Politik – Manuel de la politique suisse, 5a ed., Zurigo: 275–305.

Kägi-Diener Regula 1998. Zweck und Aufgaben der Eidgenossenschaft aus bundesstaatlicher Sicht, ZSR, II, 493–645.

Kägi-Diener Regula 2014. St. Galler Kommentar (3a ed.), Art. 50.

Klöti Ulrich/Haldemann Theo/Schenkel Walter 1993. Die Stadt im Bundesstaat – Alleingang oder Zusammenarbeit? Coira/Zurigo.

- Kölz Alfred 2001. Rechtsgutachten zur Auslegung von Art. 50 Abs. 2 und 3 der Schweizerischen Bundesverfassung zu Handen des SSV und des SGV, Zurigo.
- Kölz Alfred/Kuster Susanne 2002. Der «Städteartikel der Bundesverfassung», *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 121 (2): 137–169.
- Kübler Daniel 2014. Agglomerationen. In: Knoepfel Peter/Papadopoulos Yannis/Sciaroni Pascal/Vatter Adrian/Silja Häusermann (a. c. di), 2014. *Handbuch der Schweizer Politik – Manuel de la politique suisse*, 5a ed., Zurigo: 307–333.
- Meyer Kilian 2011. Gemeindeautonomie im Wandel: Eine Studie zu Art. 50 Abs. 1 BV unter Berücksichtigung der Europäischen Charta der Gemeindeautonomie, 2a ed., Norderstedt.
- Mueller Sean 2013. Why Centralisation: A comparative Analysis of the Swiss Cantons. PhD Thesis, University of Kent (manoscritto non pubblicato).
- SECO 2014. Rapport des experts pour une stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse (non disponibile in italiano). Consegna dai membri del gruppo strategico «Mozione Maissen», Berna, giugno 2014.
- Thürer Daniel 1986. Bund und Gemeinden – eine rechtsvergleichende Untersuchung, Berlino.
- Tschannen Pierre 2011. Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3a ed., Berna.
- Ufficio federale dell'ambiente 2013. Grundlagen für eine Organisationsstruktur für die vertikale Koordination der Anpassung an den Klimawandel (non disponibile in italiano). Rapporto finale. Elaborato da econcept AG.
- Ufficio federale di giustizia/Conferenza dei Governi cantonali 2013. La mise en oeuvre du droit fédéral par les Cantons: Rapport et propositions du groupe de travail commun Confédération-cantons à l'attention du Dialogue confédéral du 16 mars 2012 (non disponibile in italiano; www.bj.admin.ch > Stato & Cittadino > Federalismo).
- Ufficio federale di statistica 2014: Spazio a carattere urbano 2012: Rapporto esplicativo, Neuchâtel. (www.bfs.admin.ch > Regionale > Da consultare > Pubblicazioni).
- Ufficio federale di statistica 2014. Lo spazio a carattere urbano in Svizzera nel 2012: Una nuova definizione di agglomerazione e altre categorie spaziali urbane, Neuchâtel (www.bfs.admin.ch > Regionale > Da consultare > Pubblicazioni).

Abbreviazioni

ACS	Associazione dei Comuni svizzeri
AggloPol	Politica degli agglomerati della Confederazione 2016+
ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
CdC	Conferenza dei governi cantonali
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CTA	Conferenza tripartita sugli agglomerati
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (RS 171.10)
NPC	Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti
OCC	Ordinanza del 22 ottobre 1997 concernente il coordinamento dei compiti della Confederazione nell'ambito della politica d'assetto del territorio (RS 709.17)
P-LRB	Politica della Confederazione per le aree rurali e le regioni d montagna
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SAB	Gruppo svizzero per le regioni di montagna
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
UCS	Unione delle città svizzere
UFG	Ufficio federale di giustizia
UST	Ufficio federale di statistica

