

02.025

## **Messaggio**

**concernente il Protocollo n. 2 alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali relativo alla cooperazione interterritoriale**

dell'8 marzo 2002

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo il disegno di decreto federale per l'approvazione del Protocollo n. 2 alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali relativo alla cooperazione interterritoriale.

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

8 marzo 2002

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## **Compendio**

*Il Protocollo n. 2 alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali relativo alla cooperazione interterritoriale è concepito quale strumento giuridico agile inteso ad estendere il campo di applicazione della Convenzione alla collaborazione tra regioni e autorità locali che non hanno una frontiera internazionale in comune con collettività territoriali estere. La tecnica legislativa adottata è basata sul rinvio alla Convenzione-quadro e al suo primo Protocollo aggiuntivo relativo alla cooperazione transfrontaliera.*

# Messaggio

## 1 Parte generale

### 1.1 Introduzione

Il Protocollo n. 2 del 5 maggio 1998 completa la Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (qui di seguito Convenzione-quadro o Convenzione di Madrid ; RS 0.131.1). Un primo protocollo (Protocollo aggiuntivo) era stato adottato nel 1995. Nel relativo messaggio (FF 1997 IV 471) il Consiglio federale aveva avuto modo di esporre l'evoluzione del diritto internazionale pubblico nel campo della cooperazione transfrontaliera.

La Convenzione-quadro del 21 maggio 1980 propone basi giuridiche generali comuni al fine di agevolare e di promuovere la cooperazione transfrontaliera regionale e locale in Europa. Il Protocollo aggiuntivo del 9 novembre 1995, voluto per far fronte alla grande disparità dei sistemi giuridici esistenti nei vari Paesi – diversità accresciutasi con l'adesione al Consiglio d'Europa dei Paesi dell'Europa centrale ed orientale –, costituisce un testo di riferimento per rispondere ai quesiti di natura giuridica che possono sorgere al momento della conclusione di un accordo di cooperazione transfrontaliera.

Si ricorda qui che la Convenzione-quadro è in vigore per la Svizzera dal 1982 e che vi hanno aderito ventisette Stati membri del Consiglio d'Europa, tra i quali tutti i Paesi limitrofi della Svizzera. Il Protocollo aggiuntivo è entrato in vigore il 1° dicembre 1998, in seguito alla ratifica da parte della Svizzera. Tra gli Stati confinanti sono Parti contraenti la Francia e la Germania, mentre Italia e Austria lo hanno per il momento firmato ma non ancora ratificato.

Il Protocollo n. 2 ha per oggetto la cooperazione interterritoriale. Con questo termine si intende la cooperazione tra autorità territoriali non limitrofe. Questa forma di cooperazione non è coperta dalla Convenzione-quadro.

La necessità di dare una base giuridica alla cooperazione interterritoriale era stata avanzata dalla Conferenza permanente dei Poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE / ora Congresso dei Poteri locali e regionali d'Europa). Nel 1993 la CPLRE aveva adottato una risoluzione con la quale chiedeva al Comitato dei Ministri di presentare un progetto di convenzione sulla cooperazione interterritoriale. Il Comitato dei Ministri ha incaricato i comitati intergovernativi responsabili delle autorità locali e regionali e della cooperazione transfrontaliera di dare seguito al progetto. Dai lavori degli esperti è risultato che non vi erano gli estremi per la messa a punto di una convenzione specifica. Infatti la materia può essere agevolmente trattata facendo riferimento alla Convenzione di Madrid e al suo Protocollo aggiuntivo. Si tratta infatti di dare una risposta a problemi analoghi.

Il Protocollo n. 2 è stato aperto alla firma il 5 maggio 1998 ed è entrato in vigore il 1° febbraio 2001. La Svizzera lo ha firmato il 29 novembre 2001.

## 1.2

### Significato del Protocollo n. 2 per la Svizzera

La Convenzione di Madrid si applica alla cooperazione transfrontaliera tra collettività territoriali confinanti. In Svizzera trattasi dei Cantoni e dei comuni frontalieri. In merito va osservato che questa forma di collaborazione è stata sviluppata nella prassi anche dai Cantoni dell'interno.

Il Protocollo n. 2 permetterà di intensificare le collaborazioni tra regioni non contigue, siano esse poste o no lungo una frontiera internazionale. Potranno dunque richiamarsi tutti i Cantoni e i comuni. Il Protocollo n. 2 faciliterà la cooperazione interterritoriale dei Cantoni dell'interno con altre regioni europee. Il valore del Protocollo n. 2 per la Svizzera consiste nel permettere, anche sotto l'aspetto del diritto internazionale, una parificazione tra Cantoni frontalieri e Cantoni dell'interno.

Dal punto di vista del diritto interno le disposizioni della Costituzione federale relative alle relazioni dei Cantoni con l'estero concernono tutti i Cantoni. L'articolo 56 della Costituzione federale non differenzia tra Cantoni frontalieri e non frontalieri. Questo valeva anche sotto il vecchio regime degli articoli 9 e 10 della Costituzione del 1874. Giova qui ricordare che le disposizioni della Costituzione federale concernono le relazioni dei Cantoni con autorità estere che rivestono la forma di accordi di diritto internazionale, ad esclusione dei contatti informali e delle intese di diritto privato. In virtù dell'articolo 56 capoverso 2 della Costituzione, i Cantoni sono tenuti ad informare le autorità federali prima di concludere accordi di rilievo internazionale. Questo dovere di informazione ha sostituito l'approvazione da parte del Consiglio federale, quale era in vigore sotto il precedente regime costituzionale. Le competenze dei comuni sono rette dal diritto cantonale.

Il Protocollo n. 2 assume rilevanza anche in relazione al programma INTERREG III dell'Unione europea relativo alla cooperazione interregionale. In Svizzera questa forma di cooperazione si è sviluppata relativamente poco e ha interessato soprattutto il contesto urbano. Il Protocollo n. 2 permetterà un'intensificazione della cooperazione interregionale – o interterritoriale – che, come il Consiglio federale ha già avuto modo di osservare, non deve limitarsi alle città, ma deve estendersi ai Cantoni, a regioni più vaste nonché alle regioni rurali e di montagna, che potrebbero beneficiare delle esperienze e delle conoscenze di altre regioni europee [cfr. messaggio del Consiglio federale del 17 febbraio 1999 concernente la promozione della partecipazione svizzera all'iniziativa comunitaria di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale (INTERREG III) per il periodo 2000-2006 ; FF 1999 2297, n. 122.3]. La partecipazione svizzera al programma INTERREG III, nei suoi tre settori A/cooperazione transfrontaliera, B/cooperazione transnazionale e C/cooperazione interregionale, è definita nella legge federale dell'8 ottobre 1999 (RS 616.9) e nell'ordinanza del 22 novembre 2000 (RS 616.92; cfr. in particolare l'art. 3 per la cooperazione interregionale).

### **1.3 Procedura di consultazione**

La consultazione, svoltasi tra maggio e agosto del 2001, ha coinvolto tutti i Cantoni nonché la Sezione svizzera del Consiglio dei comuni e regioni d'Europa, l'Unione delle città svizzere e l'Associazione dei comuni svizzeri. Tutti i Cantoni hanno accolto favorevolmente l'adesione della Svizzera al Protocollo n. 2. Nello stesso senso si sono espresse le associazioni delle città e dei comuni.

## **2 Parte speciale**

### **2.1 Considerazioni generali sul Protocollo n. 2**

Con il Protocollo n. 2 il Consiglio d'Europa ha voluto estendere il campo di applicazione della Convenzione-quadro e del suo Protocollo aggiuntivo. Questi due testi giuridici multilaterali hanno infatti per oggetto solo le regioni frontaliere e si applicano soltanto alle collettività territoriali regionali e locali degli Stati contraenti che abbiano una frontiera internazionale in comune. Il Protocollo n. 2 estende il loro campo di applicazione alla cooperazione sia tra collettività regionali e locali non finitime di due o più Stati confinanti sia tra collettività territoriali situate in Stati che non hanno una frontiera comune.

Inteso che con la cooperazione transfrontaliera si è voluta favorire l'integrazione europea a livello regionale, non vanno create disparità con le regioni che pur non essendo situate lungo una frontiera internazionale intendano anch'esse partecipare all'intensificazione degli scambi e dei contatti in ambito europeo. Per questa ragione, il quadro giuridico messo a punto con la Convenzione-quadro e con il Protocollo aggiuntivo deve poter essere applicato a tutte le collettività territoriali, indipendentemente dalla loro situazione geografica.

Nel constatare che forme di cooperazione interterritoriale avanzate costituiscono già una realtà in varie regioni, il Consiglio d'Europa ha voluto creare, con il Protocollo n° 2, il quadro giuridico di riferimento al fine di incoraggiare ulteriormente queste forme di collaborazione. Quale tecnica legislativa si è optato per un rinvio alla Convenzione-quadro e al Protocollo aggiuntivo.

### **2.2 Commento ai singoli articoli**

Il *preambolo* contiene considerazioni generali, qui già evidenziate.

#### *Art. 1*

La cooperazione interterritoriale viene definita in contrapposizione alla cooperazione transfrontaliera tra collettività territoriali limitrofe; la cooperazione interterritoriale concerne le collettività non contigue.

#### *Art. 2*

Questo articolo riproduce l'articolo 1 del Protocollo aggiuntivo. Vi si riafferma il diritto delle collettività e autorità territoriali di concludere accordi di cooperazione interterritoriale con collettività e autorità di altri Stati. Gli accordi dovranno essere

conclusi nel rispetto delle competenze delle collettività territoriali così come sono definite dal diritto interno di ogni Paese e nel rispetto degli impegni internazionali assunti dagli Stati Parti all'accordo stesso. Per la Svizzera si rimanda alle considerazioni formulate nel numero 1.2.

Il capoverso 2 prevede che un accordo di cooperazione interterritoriale ricade esclusivamente sotto la responsabilità delle collettività o autorità territoriali che lo hanno concluso.

#### *Art. 3 e 4*

Questi articoli rinviano alla Convenzione-quadro e al suo Protocollo aggiuntivo, che sono dunque gli strumenti giuridici internazionali di riferimento per la cooperazione interterritoriale. Per tenere conto di eventuali esigenze specifiche dell'una e dell'altra forma di cooperazione, il Protocollo n. 2 prevede un'applicazione *mutatis mutandis* dei due strumenti giuridici di riferimento.

Ne consegue che le spiegazioni interpretative valevoli per la Convenzione-quadro e per il Protocollo aggiuntivo, quali i rapporti esplicativi del Consiglio d'Europa e i messaggi del Consiglio federale (FF 198/ II 801, 1997 IV 471), sono valide anche per il Protocollo n. 2, nella misura in cui questi due strumenti giuridici sono applicabili alla cooperazione interterritoriale.

#### *Art. 5*

L'articolo precisa il significato dell'espressione «*mutatis mutandis*».

#### *Art. 6*

Il rinvio al Protocollo aggiuntivo rende necessario di operare la scelta prevista nel suo articolo 8 tra le disposizioni dell'articolo 4 e quelle dell'articolo 5.

L'articolo 4 del Protocollo aggiuntivo prevede che l'organismo di cooperazione transfrontaliera sia retto esclusivamente dal diritto dello Stato in cui esso ha sede. Le altre Parti contraenti cui appartengono le collettività territoriali facenti parte dell'accordo s'impegnano a riconoscere la personalità giuridica dell'organismo conformemente al proprio ordinamento giuridico interno. L'articolo 5 prevede inoltre la possibilità di creare organismi di cooperazione transfrontaliera di diritto pubblico in grado di prendere decisioni di diritto pubblico su tutto il territorio delle collettività territoriali interessate.

Il Consiglio federale propone di optare per l'applicazione delle sole disposizioni previste dall'articolo 4 del Protocollo aggiuntivo, in sintonia con quanto già fatto in merito a detto Protocollo. Questa dichiarazione potrà essere sempre modificata in seguito, dichiarando applicabile anche l'articolo 5 del Protocollo aggiuntivo. Tra gli Stati che hanno ratificato il Protocollo n. 2 la Germania, la Slovacchia e la Svezia hanno dichiarato di applicare solo le disposizioni dell'articolo 4 del Protocollo aggiuntivo; il Lussemburgo applica le disposizioni sia dell'articolo 4 sia dell'articolo 5; i Paesi Bassi non hanno fatto, in merito, dichiarazione alcuna, ma avevano dichiarato, relativamente al Protocollo aggiuntivo, di applicare le disposizioni di entrambi gli articoli.

#### *Art. 7*

Non sono ammesse riserve al Protocollo n. 2.

