

94.027

Rapporto sulla cooperazione transfrontaliera e la partecipazione dei Cantoni alla politica estera

del 7 marzo 1994

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo, per conoscenza, il rapporto sulla cooperazione transfrontaliera e la partecipazione dei Cantoni alla politica estera.

Vi chiediamo inoltre di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- 1991 M 91.3187 Sostegno della politica europea nelle regioni di confine
(N 27.4.93, Mühlemann; S 28.9.93)
- 1992 P 92.3489 Promovimento della presenza dei Cantoni all'estero
(N 27.4.93, Spielmann)
- 1992 P 92.3501 Diritto delle minoranze all'autodeterminazione
(N 29.4.93, Epiney); punti 1, 3
- 1992 P 92.3525 Politica estera dei Cantoni. Margine di manovra.
(S 27.4.93, Onken)
- 1993 M 93.3102 Rafforzamento della cooperazione regionale transfrontaliera
(S 1.6.93, Schüle; N 6.12.93)
- 1993 M 93.3140 Rafforzamento della cooperazione regionale transfrontaliera
(N 6.12.93, gruppo radicale-democratico; S 1.12.93).

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

7 marzo 1994

In nome del Consiglio federale svizzero:
Il presidente della Confederazione, Stich
Il cancelliere della Confederazione, Couchepin



Compendio

Dopo la votazione del 6 dicembre 1992 sullo SEE, le relazioni dei Cantoni con l'estero sono assunte ad importante tema politico. Soprattutto nei Cantoni di confine si sollecita viepiù un'intensificazione della collaborazione transfrontaliera per compensare, almeno in parte, i vantaggi dello SEE ormai sfumati. I Cantoni hanno chiesto alla Confederazione di poter partecipare in modo più incisivo alla politica estera. Le esigenze dei Cantoni sono state riprese alle Camere federali sotto forma di diversi interventi parlamentari.

L'articolo 8, l'articolo 85 numeri 5 e 6 e l'articolo 102 numeri 8 e 9 della Costituzione federale attribuiscono alla Confederazione la competenza generale nell'ambito degli affari esteri. Le competenze dei Cantoni nell'ambito della politica estera sono disciplinate negli articoli 9 e 10 della Costituzione federale. Questi hanno unicamente carattere sussidiario. Tuttavia, il Consiglio federale interpreta dette disposizioni in modo estensivo. I Cantoni possono quindi concludere trattati con l'estero in tutti i settori di loro competenza. Qualora la Confederazione stipuli o intenda stipulare accordi che toccano l'ambito legislativo dei Cantoni, essa deve dar prova di una certa prudenza in ossequio alla «courtoisie fédéraliste».

La cooperazione transfrontaliera attorno ai confini svizzeri assume le forme più svariate: contatti informali, diritti e obblighi sanciti nei trattati, collaborazione in seno ad istituzioni comuni, a livello regionale e comunale, tra collettività pubbliche ed organizzazioni private, ecc. I Cantoni coordinano le loro relazioni transfrontaliere nell'ambito di conferenze governative regionali, di conferenze dei direttori settoriali e della conferenza dei governi cantonali, recentemente istituita. Sul piano internazionale essi partecipano a diverse organizzazioni che si prefiggono di rafforzare il ruolo delle regioni e la loro cooperazione in vista dell'Europa delle regioni.

La cooperazione transfrontaliera vive grazie all'iniziativa dei Cantoni, dei Comuni e di altre pubbliche istituzioni regionali e locali e dei diversi circoli privati a carattere economico, scientifico, culturale ecc. Proprio ai Cantoni è principalmente demandato il compito di sviluppare le relazioni oltre confine nonché di sfruttare il margine di manovra esistente che, nell'ambito della collaborazione «tradizionale» fondata sullo scambio d'informazioni, sulla concertazione, sulla realizzazione di progetti comuni come il coordinamento dei trasporti, l'eliminazione dei rifiuti, la formazione ed il perfezionamento ecc., è notevole. Nel caso invece di trattati di liberalizzazione e d'integrazione, il margine di manovra è limitato, dato che le relative competenze si situano in Svizzera a livello della Confederazione, nei Paesi confinanti a livello nazionale e per i membri dell'Unione europea a livello sovranazionale.

La collaborazione transfrontaliera è parte della politica regionale e della politica d'integrazione della Confederazione, la quale deve parimenti assumere la sua parte di responsabilità in questo contesto. Per il benessere generale, il Consiglio federale è chiamato a tutelare gli interessi dei Cantoni e a sostenere la

cooperazione transfrontaliera da essi attuata, rispettando le relazioni fra i Cantoni, segnatamente tra quelli di frontiera e non.

I Cantoni hanno diverse possibilità di partecipare alla politica estera della Confederazione, soprattutto se le loro competenze ed i loro interessi vengono toccati (procedura di consultazione o in altro modo, integrazione di rappresentanti cantonali nelle delegazioni per i negoziati ecc.). Il Consiglio federale dà molta importanza a questa collaborazione. In vista dello SEE il coinvolgimento dei Cantoni è divenuto sempre più marcato. Per l'informazione e la consultazione si è fatto ricorso ad uno strumento già esistente, il Gruppo di contatto Confederazione-Cantoni. Esso si è pure occupato dei lavori preliminari relativi all'articolo 21 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale che, nell'ambito del pacchetto SEE, aveva il seguente tenore: «La Confederazione tiene conto delle competenze dei Cantoni e ne tutela gli interessi nell'applicazione e nello sviluppo dell'Accordo SEE, nonché nelle questioni relative all'integrazione europea. Informa i Cantoni per tempo e in modo esaustivo, li consulta e li coinvolge nella preparazione delle decisioni». Dopo il rifiuto dello SEE del 6 dicembre 1992, Confederazione e Cantoni hanno convenuto di proseguire la collaborazione tenendo presente questa disposizione.

Già i dibattiti alle Camere federali in merito agli interventi parlamentari, che sono stati lo spunto per il presente rapporto, hanno contribuito in modo determinante ai fini della sensibilizzazione. I lavori nell'ambito di questo rapporto hanno dato significativi impulsi sia alla Confederazione sia ai Cantoni, che hanno fornito importanti contributi.

Con soddisfazione, il Consiglio federale prende atto dell'inizio di questo processo che in futuro intende sostenere efficacemente. Si rallegra di questa più profonda collaborazione con i Cantoni, in quanto essa è lo strumento adeguato per integrare maggiormente la politica estera nella politica interna e renderla più accessibile ai cittadini. In questo contesto vanno pure rilevati gli sforzi del Consiglio federale nell'ambito della revisione totale della Costituzione federale e della riforma di Governo dove, in una fase successiva alle revisioni della legislazione attualmente in corso, esso intende anche avviare un processo d'innovazione a livello di direzione federale dello Stato.

Rapporto

1 Introduzione

Il presente rapporto prende spunto da un postulato del 16 dicembre 1992 del Consigliere agli Stati Onken (Politica estera dei Cantoni. Margine di manovra) nonché da altri interventi parlamentari sui diversi aspetti della cooperazione transfrontaliera e della partecipazione dei Cantoni alla politica estera (mozione Mühlemann del 18 giugno 1991, sostegno della politica europea nelle regioni di confine; mozione Spielmann del 7 dicembre 1992, promovimento della presenza dei Cantoni all'estero, approvata come postulato; iniziativa del Canton Vallese dell'8 dicembre 1992, sostegno alle regioni finanziariamente deboli, approvata dal Consiglio nazionale e dal Consiglio degli Stati come postulato; mozione Epiney del 9 dicembre 1992, diritto delle minoranze all'autodeterminazione, approvata come postulato; identiche mozioni Schüle dell'11 marzo 1993 e del gruppo radicale-democratico del Consiglio nazionale del 18 marzo 1993, rafforzamento della cooperazione regionale transfrontaliera; identiche mozioni Engler del 18 marzo 1993 e Cottier del 19 marzo 1993, rinnovamento del federalismo; postulato Plattner del 18 giugno 1993, libera circolazione cantonale per cittadini SEE, respinto; mozione Caccia del 7 ottobre 1993, politica delle regioni di confine). Il presente rapporto consente, per quanto possibile, di prendere posizione sulle risoluzioni del 6 luglio 1993 del Gruppo di concertazione dei Cantoni confinanti con la Francia, le quali sono state sottoposte al Consiglio federale dopo il rifiuto dell'Accordo SEE (allegato 1).

Le relazioni dei Cantoni con l'estero sono divenute un importante tema politico dopo la votazione del 6 dicembre 1992. Nel postulato Onken si afferma che il rifiuto dello Spazio economico europeo rende la cooperazione regionale transfrontaliera ancor più importante per molti Cantoni di confine e che essa è un'interessante opportunità per superare le barriere sociali e culturali, ovviare a svantaggi economici e sperimentare soluzioni comuni a determinati problemi.

Dato che tra la cooperazione transfrontaliera e la partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione esistono stretti vincoli e molti fra gli interventi parlamentari citati trattano entrambi questi temi, questo rapporto si occuperà parimenti della questione della partecipazione.

Il presente rapporto è il complemento e la concretizzazione del nostro rapporto del 29 novembre 1993 sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta, il quale per la sua qualità di rapporto strategico non si occupa di tutti i problemi di politica estera (FF 1994 I 130).

Con il presente rapporto, il Consiglio federale vuole mostrare quali siano le possibilità dei Cantoni nell'ambito della cooperazione transfrontaliera e della partecipazione alla politica estera della Confederazione nonché in che modo esso intenda rafforzare la posizione dei Cantoni nelle relazioni con l'estero.

Questo rapporto espone nel capitolo 2 le basi giuridiche. Il capitolo 4 descrive lo stato attuale della cooperazione transfrontaliera, mentre il capitolo 5 ne illu-

stra le prospettive. Per quanto riguarda la partecipazione dei Cantoni alla politica estera, prassi e prospettive sono analizzate nel capitolo 3. Il capitolo 6 propone alcune importanti riflessioni e conclusioni per entrambi questi ambiti.

Questo rapporto è stato elaborato da un gruppo di lavoro interdipartimentale (DFAE, DFGP, DFEP) sotto la direzione del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). La presente esposizione si basa in gran parte su dati raccolti mediante un questionario (di seguito, inchiesta del DFAE) e trasmessi dai Cantoni al DFAE nell'estate 1993 nonché su risultati di un'inchiesta condotta e conclusa nel febbraio 1993 dalla Cancelleria di Stato del Canton Berna nell'ambito della Conferenza svizzera dei Cancellieri di Stato. A titolo di complemento si è tenuto conto delle conoscenze in materia dei diversi uffici federali. Occorre tuttavia considerare che l'Amministrazione federale non è stata informata sistematicamente di tutte le relazioni cantonali transfrontaliere e, purtroppo, non tutti i trattati stipulati dai Cantoni con l'estero sono stati pubblicati nelle relative raccolte delle leggi cantonali. Dato che le informazioni disponibili non erano ugualmente dettagliate per tutte le regioni e, per un profano, erano in parte difficili da ponderare e da confrontare, il rapporto non ha la presunzione di essere completo ed armonioso. Quando, ad esempio, si cita la politica di un Cantone, questo non significa che altri Cantoni non perseguano gli stessi obiettivi.

Il Consiglio federale ringrazia i Cantoni per l'aiuto prestato in occasione dell'elaborazione di questo rapporto. Le esigenze concrete scaturite dalla predetta inchiesta saranno approfondite in particolare nel capitolo 542.2. Siamo ben coscienti che non si tratta di una lista esaustiva. Ovviamente, i Cantoni possono sempre esprimere altre richieste alle quali gli uffici federali competenti presteranno la necessaria attenzione.

Infine, il Consiglio federale annuncia che, a seguito del presente rapporto, sottoporrà al Parlamento nel corso di quest'anno un messaggio concernente un decreto federale sul promovimento delle attività cantonali e regionali nell'ambito di INTERREG II, un'iniziativa comunitaria dell'Unione europea (UE) per il promovimento della cooperazione transfrontaliera.

2 Basi giuridiche

21 Competenze dei Cantoni

L'articolo 8, l'articolo 85 numeri 5 e 6 e l'articolo 102 numeri 8 e 9 della Costituzione federale attribuiscono alla Confederazione la competenza generale nell'ambito degli affari esteri. La politica estera è quindi in primo luogo compito della Confederazione. Ciò è contrario al principio secondo cui le competenze vengono ripartite in modo che i Cantoni possano legiferare in tutti gli ambiti che non siano stati attribuiti alla Confederazione (art. 3 Cost.). La Confederazione può stipulare trattati su qualsivoglia oggetto, sia esso di competenza della legislazione federale o cantonale (la «*courtoisie fédéraliste*», applicata in quest'ultimo caso, sarà approfondita nel capitolo 3). Questo principio viene adottato in tutti gli Stati a struttura federale, in quanto esprime la necessità di tutelare gli interessi del Paese nel suo insieme nei confronti dell'estero.

Mentre l'articolo 8 Cost. espone la regola generale, l'articolo 9 Cost. prevede che, in via eccezionale, i Cantoni hanno la facoltà di stipulare con gli Stati esteri trattati di economia pubblica, di rapporti di vicinato e di polizia. Conformemente al secondo periodo di questa disposizione, questi trattati non devono però contenere alcunché di contrario alla Confederazione o ai diritti di altri Cantoni.

La portata della competenza cantonale sussidiaria non viene definita più precisamente dal profilo materiale. Nella prassi, la Confederazione applica tuttavia in modo liberale l'articolo 9 Cost. La facoltà dei Cantoni di contrarre determinati impegni mediante trattati si estende a tutti gli oggetti che, conformemente alla Costituzione, sono di loro competenza. I Cantoni non possono però richiarsi alle loro competenze proprie, se la stessa Confederazione ha concluso un trattato su questi stessi oggetti.

Dal profilo formale, la competenza sussidiaria dei Cantoni è limitata dall'articolo 10 Cost. Secondo quest'ultimo, i rapporti ufficiali tra i Cantoni ed i governi degli Stati esteri, come pure coi rappresentanti di questi ultimi hanno luogo per il tramite del Consiglio federale. Nel caso di un trattato, oltre alla possibilità sempre data di una sua conclusione da parte della Confederazione, vi sono due procedure a scelta: il Consiglio federale conclude il trattato in nome del Cantone o dei Cantoni o, raramente, in suo nome e in nome del Cantone o dei Cantoni. Dal profilo giuridico interno, i trattati così stipulati fanno parte del diritto cantonale ed il Cantone è responsabile dell'esecuzione. Nei confronti dell'estero, è responsabile la Confederazione in virtù del diritto internazionale.

Tuttavia, giusta l'articolo 10 capoverso 2 Cost., i Cantoni possono corrispondere direttamente con le autorità e i funzionari di grado secondario di uno Stato estero. Sebbene non sia espressamente menzionato nella Costituzione federale, la prassi consente ai Cantoni di contrarre impegni anche con le collettività territoriali estere di livello inferiore allo Stato centrale. Ovviamente si presuppone che anche questi partner dispongano delle necessarie facoltà in virtù del loro diritto nazionale.

Gli articoli 9 e 10 Cost. riguardano Cantoni sia di confine sia interni. Anche questi ultimi possono intrattenere contatti a livello internazionale, sebbene di regola questo bisogno non sia sentito nella stessa misura. Il settore delle relazioni con l'estero prediletto dai Cantoni è pur sempre la regolamentazione di problemi di vicinato.

Secondo l'articolo 102 numero 7 Cost., i trattati conclusi dai Cantoni necessitano dell'approvazione del Consiglio federale. Giusta l'articolo 85 numero 5 Cost. spetta all'Assemblea federale approvare le alleanze ed i trattati con l'estero, se il Consiglio federale o un altro Cantone presenta un reclamo. A mente nostra, questa procedura non è mai stata applicata.

Se l'approvazione viene negata, il Cantone deve rinunciare al trattato. Per evitare che i Cantoni - o eventualmente il Consiglio federale in loro vece - debbano denunciare trattati non approvati, le convenzioni devono essere presentate prima della firma. La prassi ammette anche l'approvazione dopo la firma, a condizione che le parti abbiano previsto una riserva in tal senso. Va inoltre

osservato che anche la denuncia di un trattato già stipulato ed approvato deve essere approvata dal Consiglio federale.

Gli articoli 9 e 10 possono anche concretizzarsi a livello legislativo, ad esempio nella legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (RS 700) la quale, nell'articolo 7 capoverso 3, sancisce espressamente che i Cantoni di frontiera si adoperano per collaborare con le autorità regionali dei Paesi limitrofi in quanto i loro provvedimenti possano ripercuotersi oltre confine.

22 Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera

La Convenzione-quadro del 21 maggio 1980 sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (Convenzione di Madrid, RS 0.131.1) è stata elaborata nell'ambito del Consiglio d'Europa. La Svizzera l'ha ratificata nel 1982. Lo scopo di questa Convenzione è la creazione di un quadro giuridico per la collaborazione transfrontaliera a livello sub-nazionale, in particolare nei settori dello sviluppo regionale, urbano e rurale, della protezione dell'ambiente, del miglioramento dell'infrastruttura e dell'aiuto in caso di catastrofe.

Le parti contraenti si impegnano ad agevolare e promuovere la cooperazione transfrontaliera. Le possibili forme che può assumere tale collaborazione sono presentate a titolo d'esempio nei modelli e schemi di accordi, statuti e contratti nell'allegato della Convenzione, ai quali il Consiglio d'Europa ha aggiunto successivamente altri modelli. La cooperazione può tradursi in un'informazione reciproca saltuaria o in impegni giuridici chiaramente definiti.

La Convenzione non comporta esplicitamente alcuna modificazione degli ordinamenti giuridici propri di ogni Stato; le relazioni estere delle collettività territoriali e delle autorità regionali e locali possono instaurarsi solo nel rispetto delle disposizioni costituzionali dei singoli Paesi. Tuttavia, la Svizzera era interessata alla conclusione della Convenzione non solo per solidarietà con gli Stati europei democratici riuniti nel Consiglio d'Europa, ma anche perché sperava che negli altri Stati firmatari fossero istituite le necessarie competenze, come da noi già esistono, ai fini di una cooperazione regionale.

Il campo d'applicazione della Convenzione non si riferisce solo ai Cantoni, ma anche ai Comuni. Il loro statuto è determinato dal diritto cantonale. Di regola essi hanno il diritto di intrattenere relazioni di vicinato con i Comuni degli Stati esteri limitrofi.

Al pari della Svizzera, anche i cinque Paesi confinanti con il nostro hanno aderito alla Convenzione: la Germania nel 1981, l'Austria nel 1983, il Liechtenstein e la Francia nel 1984, l'Italia nel 1985. Gli ultimi due Paesi hanno espresso la riserva secondo cui l'applicazione della Convenzione dipende da un accordo interstatale preliminare. Per quanto riguarda la forma di questo accordo, la Francia si è dimostrata molto flessibile e ha abrogato detta riserva all'inizio del 1994. Con l'Italia è stato concluso il 24 febbraio 1993 un accordo bilaterale (RS 0.131.245.4) in cui si stabilisce quali collettività svizzere e d'oltre confine possano stipulare tra di esse intese.

23 Situazione negli Stati finitimi

(I diritti di partecipazione dei Länder tedeschi e austriaci in materia d'integrazione europea sono trattati esaurientemente nel contributo dell'Istituto svizzero di diritto comparato nell'allegato 2).

231 Germania

La ripartizione delle competenze tra Stato centrale e Länder in materia di affari internazionali è fissata nell'articolo 32 della Costituzione germanica (Grundgesetz, GG). Il capoverso 1 sancisce che le relazioni con gli Stati esteri sono di competenza dello Stato centrale. Secondo il capoverso 2, prima di stipulare un trattato che ha ripercussioni sulla particolare situazione di un Land, occorre consultare tempestivamente lo Stato centrale. Nel caso di trattati di esclusiva competenza legislativa dei Länder, prima di contrarre impegni di diritto internazionale è necessaria l'approvazione dei Länder in virtù del cosiddetto Accordo di Lindau del 1957 (Lindauer Abkommen). L'esecuzione interna di simili trattati spetta ai Länder.

Giusta l'articolo 32 capoverso 3 GG i Länder possono stipulare trattati con il consenso del Governo federale, sempre che dispongano della competenza legislativa. Questo vale anche per settori in cui le competenze centrali entrano in concorrenza con quelle dei Länder, fintanto che lo Stato centrale non ha ancora fatto valere la sua competenza legislativa. I trattati di diritto internazionale dei Länder necessitano tuttavia della preventiva approvazione del Governo federale.

Secondo l'articolo 24 capoverso 1a GG, i Länder possono trasferire, con l'approvazione del Governo federale, i diritti di sovranità ad organi transfrontalieri.

232 Francia

La Costituzione francese del 1958 sancisce il monopolio dello Stato nella politica estera e non prevede in questo ambito l'attribuzione di competenze a collettività territoriali. Secondo l'opinione diffusa dei costituzionalisti, queste hanno nondimeno un certo margine di manovra che è l'espressione della loro libertà amministrativa giusta l'articolo 72 capoverso 2 della Costituzione francese. La legge del 2 marzo 1982 sui diritti e le libertà dei Comuni, dei dipartimenti e delle regioni consente anche al Consiglio regionale di intrattenere, con l'approvazione del Governo, regolari contatti transfrontalieri.

Una recente legge del 6 febbraio 1992 («loi relative à l'administration territoriale de la République») contiene la base legale per le attività estere delle collettività territoriali. Queste hanno ora la possibilità, nell'ambito delle loro competenze e degli impegni internazionali della Francia, di stipulare convenzioni con collettività estere del loro stesso livello. Inoltre, queste ultime possono partecipare a società economiche miste nonché a cosiddetti gruppi d'interesse pubblico («groupements d'intérêt public») del diritto francese.

233 Italia

Come sancito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, solo lo Stato centrale è competente in questioni di politica estera, mentre le regioni non dispongono di competenze proprie. Una decisione presidenziale del 1977 prevede però espressamente che le regioni possono concludere accordi con collettività estere, sempre che si tratti esclusivamente di attività di promovimento (sviluppo sociale, economico o culturale della regione) ed il Governo abbia previamente dato la sua approvazione.

La Corte costituzionale ha inoltre confermato che, per attività di limitata importanza internazionale (ad es. contatti informativi transfrontalieri di funzionari regionali, partecipazione a manifestazioni culturali o economiche), le regioni non necessitano dell'approvazione esplicita del Governo ma unicamente del suo consenso. Questo può avvenire in forma tacita, dopo che la regione ha comunicato al Governo il suo progetto.

Per quanto riguarda in particolare la cooperazione regionale e locale transfrontaliera, è determinante la legge del 19 novembre 1984 per la ratifica della Convenzione di Madrid. Essa subordina la conclusione di convenzioni tra collettività all'esistenza di un accordo interstatale. Con la Svizzera un simile accordo è entrato in vigore nella primavera del 1993. Da parte italiana, le collettività territoriali che intendono operare oltre frontiera devono trovarsi in una fascia di confine di 25 km.

Infine va pure menzionata la legge dell'8 giugno 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali. Essa prevede la possibilità di concludere eventuali «accordi di programma» a cui potrebbero anche partecipare, secondo il diritto italiano e a determinate condizioni, collettività pubbliche estere.

234 Austria

Giusta l'articolo 10 capoverso 1 della Costituzione austriaca (Bundes-Verfassungsgesetz, B-VG) la stipulazione di trattati internazionali è in linea di massima di competenza dello Stato centrale. Per questioni che, a livello interno, rientrano nell'ambito autonomo di competenze dei Länder, giusta l'articolo 50 capoverso 1 B-VG i trattati internazionali necessitano dell'approvazione della Camera dei Länder (Bundesrat) del Parlamento austriaco. A tenore dell'articolo 10 capoverso 3 B-VG i Länder hanno infine la possibilità di esprimere il loro parere. In occasione dell'esecuzione di simili trattati da parte dei Länder, lo Stato centrale dispone del diritto di emanare istruzioni in merito.

A seguito di una modificazione costituzionale del 1988 (art. 16 cpv. 1-3 B-VG) i Länder austriaci sono autorizzati a stipulare trattati di diritto internazionale con Stati confinanti con l'Austria o loro suddivisioni su affari che riguardano il loro settore autonomo di competenze.

Alla federazione sono comunque attribuite ampie facoltà di controllo sia nella conclusione ed esecuzione sia nella denuncia dei trattati internazionali stipulati dai Länder. Questo sembra essere un motivo per il quale questi ultimi non

hanno finora mai fatto uso della competenza ad essi attribuita in materia di trattati internazionali e preferiscono concludere come finora accordi di diritto privato, anche per attività statali e amministrative.

235 Liechtenstein

Nel Liechtenstein non esistono tra Stato e Comuni collettività territoriali subordinate. In qualità di Stato sovrano, il Principato intrattiene relazioni internazionali anzitutto a livello interstatale, ma partecipa parimenti alla cooperazione regionale transfrontaliera. Esso conclude trattati internazionali su affari d'importanza regionale direttamente con i Cantoni confinanti, San Gallo e Grigioni, che eccezionalmente non necessitano della mediazione del Consiglio federale. Il Liechtenstein è inoltre parte contraente di diversi concordati intercantionali. L'adesione ha luogo mediante uno scambio di note tra Svizzera e Liechtenstein.

3 Partecipazione dei Cantoni alla politica estera

31 Partecipazione a trattati ed organizzazioni internazionali

I Cantoni hanno già oggi diverse possibilità per influenzare la politica estera della Confederazione. Questo vale in particolare quando la Confederazione conclude o intende concludere trattati che riguardano l'ambito legislativo dei Cantoni. In simili casi, la Confederazione usa una certa prudenza ed ha già rinunciato a stipulare trattati, se una parte dei Cantoni vi si è opposta. Ad esempio, per rispettare il rifiuto di undici Cantoni, il Consiglio federale non ha finora firmato la Carta europea dell'autonomia locale del 1985.

Questa «*courtoisie fédéraliste*» si giustifica in quanto la Confederazione partecipa ai negoziati con rappresentanti dei Cantoni, i cui interessi sono particolarmente toccati. Questi possono far parte della delegazione o sono invitati a esprimere consigli o opinioni. Vi sono stati casi – non comunque in tempi recenti – nei quali la negoziazione di un trattato era stata affidata a rappresentanti dei Cantoni interessati. I trattati internazionali intesi a disciplinare problemi di natura regionale prevedono sovente una commissione mista che si occupa dell'applicazione e dello sviluppo ulteriore dei predetti accordi. Anche in questi casi i rappresentanti dei Cantoni interessati possono far parte della delegazione svizzera (cfr. cap. 411).

Taluni atti federali sanciscono espressamente che, prima di adottare provvedimenti o contrarre impegni internazionali, i Cantoni interessati devono essere consultati (segnatamente per quanto riguarda i corsi d'acqua di confine: art. 47 cpv. 2 della legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque, RS 814.20; art. 4 cpv. 2 e art. 7 cpv. 2 della legge federale del 3 ottobre 1975 sulla navigazione interna, RS 747.201; art. 25 della legge federale del 21 giugno 1991 sulla pesca, RS 923.0) o devono dare la loro approvazione (art. 4 del decreto federale del 30 settembre 1955 concernente la conclusione o la modificazione di accordi con organizzazioni internazionali intesi a stabilire il loro statuto giuridico nella Svizzera, RS 192.12).

L'ordinanza del 17 giugno 1991 sulla procedura di consultazione (RS 172.062), che ha sostituito le direttive del 1970 riguardanti l'iter legislativo preliminare, prevede nell'articolo 1 capoverso 2 lo svolgimento di una procedura di consultazione per trattati internazionali di rilevante portata politica, economica, finanziaria o culturale o da eseguire in ampia misura fuori dell'amministrazione federale.

I Cantoni possono inoltre avvalersi del loro diritto d'iniziativa (art. 93 cpv. 2 Cost.) per esortare la Confederazione ad una presenza attiva nell'ambito della politica estera. L'accettazione di un trattato internazionale, di durata illimitata e non denunciabile, che prevede l'adesione ad un'organizzazione internazionale o implica un'unificazione multilaterale del diritto, è sottoposta al referendum se otto Cantoni lo richiedono (art. 89 cpv. 2 e 3 Cost.). Questa possibilità non è però mai stata sfruttata. L'adesione ad un'organizzazione di sicurezza collettiva o a comunità sopranazionali deve essere sottoposta al popolo e ai Cantoni per l'accettazione o il rifiuto (art. 89 cpv. 5 Cost.).

I rappresentanti dei Cantoni partecipano infine in qualità di presidenti o membri della delegazione svizzera ai lavori di organizzazioni internazionali, se riguardano competenze cantonali. Questo vale in particolare per le conferenze del Consiglio d'Europa relative alle collettività territoriali (Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa), per l'OMS nell'ambito sanitario e dell'UNESCO in quello dell'istruzione e della formazione.

32 Partecipazione alla cooperazione allo sviluppo e all'aiuto umanitario nonché alla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est

La cooperazione internazionale allo sviluppo e l'aiuto umanitario sono elementi importanti delle relazioni estere della Svizzera. Nell'articolo 1 della relativa legge federale del 19 marzo 1976 (RS 974.0) si affida alla Confederazione il compito di assicurare l'attività in questi settori.

L'articolo 12 della predetta legge prevede espressamente che il Consiglio federale può collaborare con Cantoni, Comuni e pubbliche istituzioni in progetti di cooperazione allo sviluppo e di aiuto umanitario internazionali e sostenere i loro sforzi. La cooperazione consiste solitamente nella partecipazione di un Cantone ad un progetto di un'organizzazione privata, il quale è pure sostenuto dalla Confederazione. Quest'ultima può però anche promuovere un progetto posto sotto la responsabilità di un Cantone.

Nel 1992 i Cantoni ed i Comuni hanno incoraggiato progetti di cooperazione allo sviluppo e d'aiuto umanitario per un importo di 28,2 milioni di franchi (Cantoni 17,4 milioni, Comuni 10,8 milioni), vale a dire circa il 2 per cento dell'aiuto pubblico svizzero allo sviluppo. La maggior parte di questo aiuto è stata data dai Cantoni e dai Comuni per il tramite delle istituzioni umanitarie svizzere. Per i donatori vi è quindi il vantaggio di poter ricorrere agli specialisti e all'esperienza di queste organizzazioni e di non dover impiegare un apparato amministrativo costoso.

Il disegno di decreto federale di obbligatorietà generale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est contiene nell'articolo 12 la stessa disposizione dell'articolo 12 della legge federale sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali. Diversi progetti di istituzioni private e pubbliche, ad esempio delle università cantonali, vengono già oggi sostenuti. Come richiesto da diversi Cantoni nelle risposte da essi fornite nell'ambito dell'inchiesta del DFAE relativa al presente rapporto, anche in futuro i progetti concreti dei Cantoni e dei Comuni verranno esaminati su domanda ed eventualmente cofinanziati. In linea di principio le collettività che si assumono l'iniziativa e la responsabilità di determinati progetti dovrebbero però anche preoccuparsi del loro finanziamento.

Se un Cantone intende eseguire un progetto sotto la sua responsabilità in virtù di un trattato di diritto internazionale, a sua richiesta il Consiglio federale stipulerà il trattato in nome del Cantone. Il Consiglio federale verifica nel singolo caso se il progetto è conforme agli obiettivi della legge federale sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali o a quelli della cooperazione con l'Europa dell'Est.

Il Consiglio federale è favorevole alla partecipazione dei Cantoni e dei Comuni. Questa è in sintonia con lo spirito della nostra comunità conscia del suo dovere di solidarietà con le persone sfavorite ed oppresse e della sua responsabilità per un mondo più giusto e sicuro. Essa contribuisce in modo sostanziale alla formazione del senso di responsabilità nella popolazione.

33 Partecipazione in vista dello SEE

I colloqui preliminari e, dal 20 giugno 1990, i negoziati formali con la CE sull'Accordo SEE hanno portato ad una svolta per quanto riguarda la partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione ed in particolare la sua politica d'integrazione. Mai prima d'ora i Cantoni si sono resi conto dell'influenza che possono esercitare i trattati internazionali sul loro settore di competenza. Anche per la Confederazione era evidente che gli attuali strumenti di concertazione con i Cantoni non erano più abbastanza rapidi e flessibili. L'accelerazione del processo d'integrazione europea e il fatto che ogni settore della politica interna sarà caratterizzato in avvenire da una componente internazionale hanno evidenziato la necessità di approntare strumenti che consentano di informare e consultare tempestivamente i Cantoni e di renderli viepiù partecipi della politica europea della Confederazione.

A causa del poco tempo a disposizione per informare i Cantoni sulle ripercussioni dell'Accordo SEE e per giungere ad un vasto consenso politico in vista della votazione, si è fatto ricorso ad uno strumento già esistente, il Gruppo di contatto Confederazione-Cantoni.

Questo Gruppo è stato creato nel 1978 su iniziativa del Consiglio federale allo scopo di assistere i lavori per una nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni. Esso è presieduto dal capo del DFGP ed ogni Cantone è rappresentato da un consigliere di Stato. Sebbene questo Gruppo non abbia facoltà decisionali, con il tempo è assunto a strumento indispensabile ai fini della

coordinazione verticale tra Confederazione e Cantoni per tutti i problemi importanti che riguardano il federalismo.

Dal 1989 il Gruppo di contatto ha dedicato tutte le sue sedute all'integrazione europea e alle relative ripercussioni sul federalismo. Sin dall'inizio i Governi cantonali sono stati informati regolarmente sui progressi dei negoziati SEE nonché sulla strategia e sui provvedimenti legislativi da adottare sul piano federale per realizzare l'Accordo. I Cantoni avevano pure la possibilità di esprimere - per lo più a voce - il loro parere riguardo ai provvedimenti proposti.

Alla fine del 1990 il Gruppo di contatto ha deciso di istituire gruppi di lavoro composti di esperti della Confederazione e dei Cantoni, con l'incarico di esaminare le conseguenze sul piano del diritto cantonale di un'eventuale partecipazione della Svizzera allo SEE. Questi lavori sono stati organizzati da una Commissione di coordinamento (KOKO) sotto la presidenza di un consigliere di Stato. I risultati sono stati oggetto di una pubblicazione (Adeguamento del diritto cantonale alla normativa SEE, Berna, dicembre 1991) sulla cui base un 13° gruppo di lavoro ha allestito nel maggio 1992 una tabella riassuntiva degli adeguamenti cantonali necessari.

Grazie ad un'iniziativa del Gruppo di contatto è stata istituita dal 1990 una rete di *delegati cantonali per i problemi europei*, con compiti soprattutto di informazione e coordinamento. A tale scopo lavorano a stretto contatto con l'Ufficio dell'integrazione DFAE/DFEP e fungono parimenti da organi di collegamento dei Cantoni per tutte le questioni inerenti all'integrazione europea che sono trattate in seno al Gruppo di contatto.

La nomina di eurodelegati in tutti i Cantoni riveste un ruolo determinante ai fini della diffusione di informazioni nelle amministrazioni cantonali, dell'esame della compatibilità delle legislazioni cantonali con la normativa europea e del rafforzamento della cooperazione tra i Cantoni. Grazie al sostegno dei membri del Gruppo di contatto nell'ambito amministrativo, gli eurodelegati hanno pure contribuito indirettamente a renderlo più dinamico.

Al fine di completare le strutture informative la *Fondazione per la collaborazione federale*, che viene sostenuta dai Cantoni, si è dotata nel 1990 di un'«antenna» presso la CE con un collaboratore a metà tempo. Questo *incaricato per l'informazione dei Cantoni a Bruxelles* ha il compito di far pervenire ai Cantoni documenti inerenti al diritto comunitario e altro materiale nonché di fungere da organo di contatto (ricevimento di rappresentanti delle autorità cantonali, relazioni con altre regioni europee come il Baden-Württemberg, la Baviera, i Länder austriaci ecc.). La Fondazione organizza inoltre corsi sull'integrazione europea per i responsabili politici dei Cantoni e partecipa attivamente ai lavori del Gruppo di contatto.

Va rilevato il contributo offerto dalle *Conferenze settoriali dei direttori cantonali* ai lavori preliminari riguardanti lo SEE. Infatti, i rappresentanti delle Conferenze svizzere dei direttori cantonali della pubblica istruzione, della sanità e delle finanze hanno presieduto gruppi di lavoro settoriali del Gruppo di contatto e rappresentanti delle prime due conferenze menzionate hanno partecipato alle trattative nell'ambito del riconoscimento dei diplomi. Ne sono inoltre derivati interessanti sviluppi sul piano interno, dato che entrambe le conferenze

unitamente alla Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali hanno approvato il 18 febbraio 1993 un trattato intercantonale sul riconoscimento dei diplomi finali di studio. Le Conferenze dei direttori cantonali della pubblica istruzione e della sanità rivestono un ruolo molto importante, in quanto si occupano di settori fondamentali delle competenze cantonali e per questo fatto dispongono di un'ottima struttura e soprattutto di una segreteria permanente. Infine, anche alle *Conferenze regionali dei governi cantonali* (Svizzera centrale, orientale e nord-occidentale, dal 1993 Svizzera romanda) è affidato un compito importante, vale a dire il coordinamento orizzontale.

Dal 6 dicembre 1992 le conferenze settoriali, quelle regionali e gli eurodelegati si sono viepiù adoperati per la realizzazione del mercato svizzero interno.

Nell'ambito del Gruppo di contatto ci si era chiesti se non fosse opportuno istituzionalizzare le nuove forme di partecipazione dei Cantoni alla politica d'integrazione della Confederazione. I Cantoni hanno chiesto, in particolare in previsione di uno sviluppo delle norme SEE, che il loro diritto di essere informati e consultati nonché di partecipare all'elaborazione di decisioni sia fissato nella Costituzione federale. La Confederazione ha accettato questa richiesta ed ha redatto con i Cantoni il *disegno di un nuovo articolo 21 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale* concernente la partecipazione dei Cantoni. Questa disposizione, sottoposta a popolo e Cantoni il 6 dicembre 1992 quale parte del pacchetto SEE (FF 1992 VI 54) aveva il seguente tenore:

La Confederazione tiene conto delle competenze dei Cantoni e ne tutela gli interessi nell'applicazione e nello sviluppo dell'Accordo SEE, nonché nelle questioni relative all'integrazione europea. Informa i Cantoni per tempo e in modo esaustivo, li consulta e li coinvolge nella preparazione delle decisioni.

Le possibilità di partecipazione, che con l'accettazione del pacchetto sarebbero state garantite ai Cantoni, presentano caratteristiche comuni con i diritti che l'articolo 47^{bis} della legge sui rapporti fra i Consigli (RS 171.11) conferisce dal 1992 al Parlamento nell'ambito della politica estera.

34 Rafforzamento del federalismo in politica estera, in particolare nell'ambito dell'integrazione europea

Il Consiglio federale attribuisce grande rilevanza alla collaborazione con i Cantoni nel settore della politica estera. Da un lato, è importante che la Svizzera faccia sentire un'unica voce sulla scena internazionale, poiché altrimenti non troverebbe ascolto. Dall'altro, il coinvolgimento dei Cantoni è indispensabile per l'equilibrio federalistico del nostro Paese. È quindi essenziale per la Confederazione che i trattati internazionali, i quali toccano gli interessi dei Cantoni, vengano condivisi dagli stessi. Sebbene verso l'esterno la Confederazione rimanga la sola responsabile per l'ossequio di detti trattati, la loro attuazione spetta sovente ai Cantoni.

Benché il decreto federale sullo Spazio economico europeo sia stato respinto il 6 dicembre 1992, i Governi cantonali e il Consiglio federale hanno conve-

nuto, in occasione della seduta del Gruppo di contatto tenutasi il 18 dicembre 1992, di proseguire la collaborazione ispirata dall'articolo 21 delle disposizioni transitorie della Costituzione. Il *Gruppo di contatto Confederazione-Cantoni* rimane il quadro ideale per svolgere questo dialogo, come è stato affermato nel messaggio del 24 febbraio 1993 sul programma di governo dopo il no allo SEE (FF 1993 I 621).

Il Consiglio federale ha inoltre preso atto con grande soddisfazione che tutti i Cantoni hanno deciso di confermare gli *eurodelegati* nelle loro funzioni anche dopo il voto del 6 dicembre 1992. Ora si occuperanno prevalentemente della realizzazione del mercato svizzero interno nonché della cooperazione regionale transfrontaliera. Opereranno inoltre nel settore dell'informazione assicurando il collegamento tra i Cantoni e tra la Confederazione ed i Cantoni nonché svolgendo importanti compiti nell'ambito dell'elaborazione eurocompatibile delle legislazioni cantonali. Gli eurodelegati rimangono pertanto interlocutori insostituibili degli uffici federali per tutti i problemi dell'integrazione europea.

I lavori nel quadro del Gruppo di contatto hanno fatto nascere in taluni Cantoni la convinzione che manchi uno strumento di coordinazione orizzontale. Questo dovrebbe permettere loro di coordinare le attività nei settori di loro competenza e di presentare alla Confederazione un valido interlocutore sia in relazione all'integrazione europea sia in altre questioni che riguardano il federalismo, la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni o l'esecuzione del diritto federale. Successivamente il gruppo di lavoro «partecipazione dei Cantoni» del Gruppo di contatto, diretto da un consigliere di Stato, si è occupato della creazione di una Conferenza dei Governi cantonali. La relativa convenzione è stata accettata unanimemente dai Cantoni il 10 settembre 1993 e presentata per conoscenza al Gruppo di contatto il 17 settembre 1993. L'assemblea costitutiva ha avuto luogo l'8 ottobre 1993.

L'istituzione della Conferenza dei governi cantonali rientra nell'autonomia organizzativa dei Cantoni. Nella risposta all'interpellanza Zbinden del 5 ottobre 1993, il Consiglio federale ha affermato di sostenere in linea di massima tutti gli sforzi volti ad intensificare e modernizzare la cooperazione tra Confederazione e Cantoni. La Conferenza può concorrere ad instaurare un dialogo più aperto e a migliorarlo. A tal fine è importante per il Consiglio federale coordinare le attività della Conferenza dei Governi cantonali e del Gruppo di contatto Confederazione-Cantoni.

Per quanto riguarda il desiderio espresso da diversi Cantoni di istituire a livello federale un *servizio* che si occupi delle loro esigenze specifiche nell'ambito delle relazioni con l'estero, tre servizi saranno chiamati a svolgere compiti che riguardano diversi settori: l'Ufficio dell'integrazione DFAE/DFEP è il servizio per problemi d'integrazione europea; l'Ufficio federale di giustizia, che funge anche da segreteria del Gruppo di contatto Confederazione-Cantoni, è l'organo di collegamento per le questioni relative al federalismo e all'esecuzione del diritto internazionale nel diritto interno; la Sezione frontiere e diritto di vicinato della Direzione del diritto internazionale pubblico in seno al DFAE assumerà un ruolo di coordinatrice più significativo nell'ambito della cooperazione trans-

frontaliera (cfr. cap. 552). Nei singoli settori specifici i Cantoni potranno far capo come finora ai competenti servizi federali.

Negli ultimi anni i Cantoni hanno espresso il desiderio di poter *partecipare* maggiormente *ai lavori di organizzazioni internazionali o a negoziati interstatali*, qualora riguardino settori di loro competenza o tocchino direttamente i loro interessi. Finora si è preso atto in maniera informale delle loro richieste. Un esempio recente è dato dal Canton San Gallo che è riuscito a prendere parte ai colloqui tra la Svizzera e il Liechtenstein per l'adeguamento del trattato di unione doganale dopo il diverso risultato dei due Paesi nella votazione sullo SEE (nel frattempo anche Zurigo, Glarona, Appenzello esterno, Grigioni e Turgovia partecipano ai negoziati per quanto concerne gli appalti pubblici).

I Cantoni intendono inoltre rafforzare la loro *presenza a Bruxelles*. La Confederazione ha ripetutamente proposto loro di partecipare alla sua missione presso l'UE, ad esempio, integrando nella stessa un rappresentante cantonale. In questo caso si dovrebbe esaminare d'intesa con i Cantoni se non sia opportuno creare un ulteriore posto quale incaricato per i problemi d'integrazione dei Cantoni anche in seno all'Ufficio dell'integrazione, al fine di assicurare il flusso diretto delle informazioni nonché una coordinazione costante. Questo problema sarà approfondito in seno al Gruppo di contatto e nella Conferenza dei governi cantonali. Ovviamente, la Missione svizzera a Bruxelles e la rete delle rappresentanze svizzere all'estero assistono all'occorrenza i Cantoni.

Per quanto riguarda la *regolamentazione* della partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione, il Consiglio federale si è dichiarato disposto nella risposta alle mozioni Cottier e Engler a esaminare una regolamentazione a livello di legge. Ha inoltre osservato che una modifica costituzionale non sembra indispensabile, ma la si potrebbe considerare se i Cantoni lo desiderassero. A seguito dei diversi suggerimenti cantonali risultati dall'inchiesta del DFAE relativa al presente rapporto nonché sulla base delle risoluzioni del 6 luglio 1993 del Gruppo di concertazione dei Cantoni confinanti con la Francia, il Consiglio federale è disposto ad esaminare d'intesa con i Cantoni il problema della base giuridica. L'ufficio direttivo della Conferenza dei governi cantonali ha comunicato al Consiglio federale, in risposta ad una sua domanda, che una legge federale sulla partecipazione dei Cantoni è una soluzione possibile che va approfondita. A tal fine la Conferenza dei governi cantonali propone di istituire un gruppo di lavoro paritetico, composto di rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni. Esso dovrebbe esaminare il problema di un'eventuale base costituzionale (sul modello dell'articolo 21 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale nell'ambito del pacchetto SEE) nonché questioni inerenti all'opportunità, al contenuto e alla forma di tale disciplinamento. Il Consiglio federale approva questo modo di procedere.

Il rafforzamento dei diritti di partecipazione dei Cantoni non può tuttavia portare ad un cambiamento della ripartizione delle competenze in politica estera prevista dall'articolo 8, dall'articolo 85 numeri 5 e 6 e dall'articolo 102 numeri 8 e 9 della Costituzione federale. La natura delle relazioni internazionali esige che la Svizzera esprima la sua volontà con un'unica voce e che il Consiglio fe-

derale disponga di un certo margine di manovra nei negoziati. Le modalità del dialogo e della coordinazione che occorre sviluppare tra Confederazione e Cantoni devono essere improntate ad una certa flessibilità, dato che gli obiettivi e i tempi delle trattative vengono determinati anche dalle altre Parti contraenti. La partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione significa in ultima analisi che i Cantoni devono contribuire nel migliore dei modi alla tutela degli interessi generali della Svizzera.

Indipendentemente dal sistema scelto, le possibilità dei Cantoni di influenzare il diritto europeo o addirittura quello internazionale non devono essere sopravvalutate. Oltre alla Confederazione, anche i Cantoni, insieme alle altre regioni d'Europa, possono però contribuire ad un miglior rispetto del principio di sussidiarietà in sede di elaborazione di normative internazionali, a tenere in considerazione le esigenze locali al momento della sua attuazione nonché al rafforzamento della tendenza al federalismo, segnatamente nell'UE.

4 Prassi della cooperazione transfrontaliera

41 Cooperazione con le regioni confinanti con la Svizzera

411 Cooperazione in virtù di accordi interstatali settoriali

Come sempre, accordi tradizionali interstatali vengono conclusi anche per rispondere a problemi regionali. Questo può sembrare opportuno alla luce dell'importanza politica degli interessi in gioco o per il caso in cui le collettività interessate al di qua e al di là del confine non dispongano delle necessarie competenze in materia di relazioni esterne.

Gli accordi riguardano la protezione e l'utilizzazione dei corsi d'acqua comuni (navigazione, pesca, attingimento di acqua potabile, sfruttamento della forza idrica), i raccordi autostradali, l'aiuto in caso di catastrofe o la sicurezza di impianti nucleari. Un gruppo importante è pure costituito dagli accordi sui frontalieri per i quali assumono particolare rilevanza i problemi legati all'imposizione del reddito, all'assicurazione contro la disoccupazione e alla sicurezza sociale in generale.

Questi accordi prevedono sovente commissioni miste il cui compito consiste nello scambio d'informazioni e nell'elaborazione di raccomandazioni destinate alle autorità competenti statali e regionali. Talvolta dette commissioni possono anche adottare misure più concrete, come affidare un mandato di studio o ricerca. I rappresentanti dei Cantoni interessati vi siedono di diritto. In questa funzione hanno la possibilità di instaurare ed intrattenere più profonde relazioni con le istanze regionali dei Paesi confinanti.

Un esempio di buon funzionamento è dato dalla commissione germano-svizzera per la pianificazione del territorio, istituita nel 1973. Il suo settore di competenza si estende lungo il confine con la Germania e riguarda pertanto, da parte svizzera, i Cantoni di Basilea-Città, Basilea-Campagna, Argovia, Zurigo, Sciaffusa, Turgovia e San Gallo, e da parte tedesca i Länder Baden-Württemberg e Baviera. Le delegazioni nazionali sono dirette rispettivamente dal consigliere federale e dal ministro competenti in materia di sistemazione del

territorio, mentre i Cantoni sono rappresentati dagli omologhi consiglieri di Stato. L'attività della commissione mira ad una sistemazione del territorio che tenga conto delle esigenze ecologiche, economiche, sociali, culturali e infrastrutturali nelle regioni di frontiera.

412 Cooperazione regionale transfrontaliera

La necessità per i Cantoni di poter agire di propria iniziativa a livello regionale ha portato, soprattutto a contare dagli anni Settanta, ad una cooperazione transfrontaliera caratterizzata da vincoli diretti tra le autorità interessate al di qua e al di là del confine.

Le convenzioni su cui si fondano tali legami possono avere forme diverse. Nella maggior parte dei casi esse istituzionalizzano il dialogo transfrontaliero creando il quadro per uno scambio d'informazioni reciproco ed un coordinamento tra le autorità. Si costituiscono organismi di cooperazione transfrontaliera che possono avvalersi di gruppi di lavoro per singoli settori specifici. Le loro decisioni hanno di regola carattere di raccomandazione. Alle autorità regionali ed eventualmente a quelle federali e centrali vengono infatti presentate proposte di soluzioni per diversi problemi.

In due casi, nelle regioni di Ginevra e Basilea, su richiesta francese sono state create le prime due strutture di cooperazione regionale sotto l'egida di commissioni interstatali. La Confederazione partecipa comunque alla cooperazione regionale transfrontaliera in diversi modi, ad esempio assicurando la sua presenza in seno ad organismi di cooperazione, cofinanziando studi o partecipando all'elaborazione di rapporti e statistiche.

Di seguito si approfondiranno unicamente le forme di cooperazione che hanno avuto un seguito a livello istituzionale. Vi è inoltre una moltitudine di altri contatti (ad hoc, informali, ecc.) tra le autorità o i partner sociali ed economici (associazioni, camere di commercio, camere dell'agricoltura, associazioni padronali e sindacali ecc.), i quali rappresentano parimenti una componente importante nelle relazioni transfrontaliere.

I campi d'attività degli organismi di cooperazione sono molto vasti e possono essere trattati in questo rapporto solo sommariamente, per lo più facendo riferimento a gruppi di lavoro settoriali. Per indicazioni dettagliate si rimanda all'elenco delle attività di diversi organismi negli allegati 3-8 e al capitolo 415 per una valutazione da parte dei Cantoni.

412.1 Comunità di lavoro dell'Arco alpino

Le tre comunità di lavoro dell'Arco alpino (Alpi centrali, occidentali ed orientali) comprendono un grande numero di regioni appartenenti a diversi Paesi alpini. Queste regioni non hanno tutte confini comuni, eppure per la loro posizione nella stessa area geografica si trovano confrontate con problemi uguali o simili. Per questo motivo lo scambio reciproco d'informazioni e la concertazione sono particolarmente opportuni.

ARGE ALP (Comunità di lavoro delle regioni alpine - Arbeitsgemeinschaft Alpenländer)

Al momento della sua fondazione nel 1972, l'ARGE ALP aveva il compito di preparare il terreno per la cooperazione tra le regioni dell'Arco alpino. Essa comprende i Cantoni Grigioni, San Gallo e Ticino, i Länder tedeschi Baviera e Baden-Württemberg, i Länder austriaci Vorarlberg, Tirolo e Salisburgo, le province italiane autonome Bolzano/Alto Adige e Trento nonché la Lombardia.

Cinque commissioni - trasporti e viabilità; tutela dell'ambiente, assetto territoriale e agricoltura; cultura; sanità, politica sociale e della famiglia; economia - preparano i dibattiti della conferenza annuale dei capi di governo e seguono l'attuazione delle raccomandazioni.

COTRAO (Comunità di lavoro delle Alpi occidentali - Communauté de travail des Alpes occidentales)

La COTRAO è stata fondata nel 1982. I suoi membri sono i Cantoni di Ginevra, Vaud e Vallese, le regioni francesi Provenza-Alpi-Costa Azzurra e Rodano-Alpi e le regioni italiane Val d'Aosta, Piemonte e Liguria. Il lavoro si svolge in sette commissioni: trasporti e comunicazioni, politica delle regioni di montagna, turismo, economia, ricerca e tecnologia, cultura e formazione, protezione dell'ambiente.

Alpen Adria (Comunità di lavoro delle regioni delle Alpi orientali)

L'Alpen Adria è stata fondata nel 1978. Un unico Cantone svizzero, il Ticino, vi fa parte dal 1989 come osservatore attivo. I suoi membri sono le regioni italiane Friuli-Venezia-Giulia, Veneto, Trentino-Alto Adige e Lombardia, la Baviera tedesca, i Länder austriaci Burgenland, Stiria, Carinzia, Alta Austria (Salisburgo è osservatore), le cinque regioni ungheresi Győr-Moson-Sopron, Vas, Zala, Somogy e Baranya nonché Slovenia e Croazia.

Sei commissioni sono state create: pianificazione del territorio e protezione dell'ambiente; trasporti; cultura, gioventù, sport, scienza; economia e turismo; agricoltura, foreste, colture scientifiche, economia di montagna; sanità e igiene.

412.2 Regione di Ginevra e del lago Lemano

Commissione mista consultiva per i problemi di vicinato tra il Cantone di Ginevra e i dipartimenti francesi dell'Ain e dell'Alta Savoia (Commission mixte consultative pour les problèmes de voisinage entre la République et Canton de Genève et les Départements de l'Ain et de la Haute Savoie / Comitato regionale franco-ginevrino (Comité régional franco-genevois, CRFG)

La commissione consultiva franco-svizzera è nata nel 1973 a livello interstatale. Essa ha funzione di consulenza e tratta i problemi di vicinato riguardanti la sistemazione del territorio, la protezione dell'ambiente, la salute pubblica, le comunicazioni, la sicurezza, le migrazioni stagionali, i problemi sociali, la cultura nonché gli insediamenti agricoli e industriali (cfr. anche allegato 3). Di regola

essa opera sulla base di suggerimenti del suo organo regionale, il comitato regionale. Quattro commissioni permanenti si occupano di questioni specifiche: cultura, formazione e sport; frontalieri e economia; ambiente e pianificazione del territorio; trasporti e sicurezza.

Il comitato regionale ha pubblicato nel 1993 un libro bianco sulla sistemazione del territorio, in cui traspare la volontà comune di concordare le attività economiche e sociali a livello transfrontaliero.

Consiglio del Lemano (Conseil du Léman)

Il Consiglio del Lemano comprende i Cantoni di Ginevra, Vaud e Vallese nonché i dipartimenti francesi dell'Ain e dell'Alta Savoia. È stato fondato nel 1987 ed approvato mediante scambio di note tra Svizzera e Francia.

Gli organi del Consiglio del Lemano sono un comitato di rappresentanti politici delle regioni che ne fanno parte, un ufficio esecutivo e una segreteria generale. Cinque commissioni sostengono le attività del Consiglio: trasporti e comunicazioni; ambiente e pianificazione del territorio; frontalieri; economia e turismo; formazione e cultura (cfr. anche allegato 4). Una volta all'anno i membri delle varie commissioni e della presidenza si riuniscono in assemblea plenaria. La Confederazione e lo Stato francese sono invitati in veste di osservatori.

Per includere il settore privato nel coordinamento transfrontaliero, il Consiglio del Lemano ha concluso un accordo con l'«Union lémanique des Chambres de commerce», l'«Union lémanique des Chambres de l'agriculture» e l'«Union lémanique de l'artisanat et des métiers».

Un'interlocutrice importante per le relazioni tra i Cantoni di Ginevra, Vaud, Vallese e i dipartimenti francesi confinanti dell'Ain e dell'Alta Savoia è l'*Associazione dei frontalieri dell'Ain e dell'Alta Savoia (Groupement des frontaliers de l'Ain et de la Haute-Savoie)*. Essa è stata costituita nel 1963 e offre un contributo determinante per il miglioramento delle condizioni giuridiche e sociali dei frontalieri francesi.

Associazione ginevrina per lo sviluppo delle relazioni interregionali (Association genevoise pour le développement des relations interrégionales, AGEDRI)

L'AGEDRI è un'associazione costituita nel 1985 secondo il diritto svizzero. Essa riunisce persone giuridiche e fisiche dei Cantoni Ginevra e Vaud nonché dei dipartimenti francesi dell'Alta Savoia e dell'Ain. Il suo obiettivo consiste nell'intensificazione delle relazioni all'interno di questa regione in tutti i settori. Grazie a gruppi di lavoro e seminari, essa esegue ricerche ed informa l'opinione pubblica mediante conferenze, esposizioni, pubblicazioni e colloqui.

412.3 Arco giurassiano

(Per le diverse attività svolte nell'Arco giurassiano cfr. anche allegato 5).

Comunità di lavoro del Giura (Communauté de travail du Jura, CTJ)

Questa comunità di lavoro si compone dei Cantoni di Berna, Giura, Neuchâtel e Vaud e della regione della Franche-Comté con i dipartimenti francesi Doubs, Giura, Haute-Saône e il territorio di Belfort. Essa è stata fondata nel 1985 ed approvata mediante scambio di note tra Svizzera e Francia.

Un organo importante è il comitato composto di rappresentanti politici delle regioni che ne fanno parte. Osservatori della Confederazione e dello Stato francese partecipano alle sue sedute. Dall'inizio del 1994 operano due segreterie permanenti sui due lati del confine.

La Comunità di lavoro vuole dedicarsi maggiormente a problemi legati all'integrazione europea, all'identità giurassiana, allo sviluppo economico, ai collegamenti inter-urbani, alla comunicazione e alle zone di frontiera. Particolare importanza è attribuita alla partecipazione al programma INTERREG.

Accordi bilaterali

Quale complemento alla Comunità di lavoro operante a livello multilaterale il Canton Giura ha concluso accordi bilaterali di cooperazione con le collettività territoriali vicine: con Belfort nel 1988 e con il dipartimento dell'Alto Reno nel 1992.

412.4 Regione di Basilea

Commissione intergovernativa franco-germano-svizzera per le questioni di vicinato / Conferenza del Reno superiore (Deutsch-französisch-schweizerische Regierungskommission für nachbarschaftliche Fragen / Oberreinkonferenz)

Nel 1975 è stata fondata la Commissione governativa franco-germano-svizzera a livello interstatale. Essa si occupa dei problemi delle zone di frontiera nei Cantoni Basilea-Città e Basilea-Campagna, nella parte centrale e meridionale del Reno superiore nonché nel distretto di Lörrach nel Baden-Württemberg, nella regione del Palatinato meridionale nella Renania Palatinato e nei dipartimenti francesi del Basso e dell'Alto Reno nella regione dell'Alsazia.

La Commissione si fonda sulle attività del suo organo regionale, la Conferenza del Reno superiore. I gruppi di lavoro economia, trasporti, ambiente, cultura, mezzi di comunicazione e pianificazione del territorio preparano le decisioni della Conferenza del Reno superiore e seguono la loro attuazione. Un gruppo di lavoro ad hoc «nuove prospettive» è stato creato per dare nuovi impulsi alla predetta Conferenza (cfr. anche allegato 6).

Regio Basiliensis

La Regio Basiliensis è un'associazione retta dal diritto svizzero e fondata nel 1963 per promuovere le relazioni transfrontaliere in questa regione. Nonostante il suo statuto di diritto privato, la Regio Basiliensis è divenuta per i due Cantoni basilesi un servizio internazionale di coordinazione che riveste particolare importanza soprattutto nell'ambito della Conferenza del Reno superiore e del programma INTERREG.

Il grande merito e il ruolo di pioniere svolto dalla Regio Basiliensis consiste nel fatto che ha saputo riunire tutti gli attori che animano la vita di questa regione: l'economia privata, le autorità, le università ed i centri di ricerca ecc.

412.5 Regione del lago Bodanico

Conferenza internazionale del lago Bodanico (Internationale Bodenseekonferenz)

La Conferenza internazionale del lago Bodanico è stata fondata nel 1972. Essa comprende i Cantoni di San Gallo, Sciaffusa, Turgovia e i due Cantoni di Appenzello esterno e interno, i Länder tedeschi Baden-Württemberg e Baviera nonché la regione austriaca del Vorarlberg.

Comitati specifici si occupano in particolare dei problemi della protezione dell'ambiente, della sistemazione del territorio e della comunicazione (cfr. anche allegato 7).

Da più parti si auspica la costituzione di una *Euregio Bodensee* le cui strutture sarebbero comparabili a quelle presenti nella regione del Reno superiore.

Consiglio del lago Bodanico (Bodensee-Rat)

Il Consiglio del lago Bodanico è stato fondato nel 1991 su iniziativa privata. Conta sessanta personalità del mondo politico, economico e scientifico dei quattro Paesi che fanno parte dell'area del lago Bodanico. Il suo obiettivo è la tutela degli interessi della regione del lago Bodanico nel suo insieme nonché l'elaborazione di concrete proposte di soluzione per problemi di cooperazione transfrontaliera.

412.6 Ticino

La cooperazione transfrontaliera tra il Canton Ticino e la Lombardia è stata istituzionalizzata già nel 1980 grazie alla creazione di una commissione dei trasporti. Essa si basa oggi su una Dichiarazione d'intenti del 1990.

Oltre ad incontri regolari a livello governativo, questo documento prevede la costituzione di gruppi di studio negli ambiti della sistemazione del territorio, dei trasporti e delle comunicazioni, della protezione dell'ambiente, della cultura e della formazione (cfr. anche allegato 8).

412.7 Vallese

Con la Valle d'Aosta, il Canton Vallese ha fondato nel 1990 il *Conseil Valais/Vallée d'Aoste du Grand Saint-Bernard* che si avvale di diversi gruppi di lavoro settoriali. L'obiettivo è di consolidare e favorire le relazioni di buon vicinato nonché di promuovere lo sviluppo culturale, economico e sociale delle regioni interessate. Il predetto Consiglio può formulare raccomandazioni all'attenzione delle autorità competenti. Rappresentanti della Confederazione e dello Stato italiano sono ammessi alle sedute in qualità di osservatori.

Nel 1993 è stata firmata con il *Piemonte* una *Dichiarazione d'intenti* secondo il modello di quella esistente tra il Ticino e la Lombardia.

413 Cooperazione intercomunale

Per quanto riguarda la cooperazione transfrontaliera tra i Comuni, la Confederazione è meno informata rispetto a quella a livello cantonale. Essa è però al corrente che in diverse località hanno luogo contatti oltre confine sia ai fini di uno scambio generale d'informazioni sia allo scopo di concretizzare progetti come l'eliminazione dei rifiuti o la depurazione delle acque di scarico.

Il margine di manovra comunale è determinato in primo luogo dal diritto cantonale. Di regola, quest'ultimo non disciplina espressamente il problema; se ne deduce quindi che è possibile intrattenere relazioni di vicinato oltre frontiera per incombenze d'interesse locale. In determinati casi una base giuridica è data nelle convenzioni stipulate dai Cantoni con l'estero (ad es. accordo del Canton Giura con il dipartimento dell'Alto Reno) o in accordi interstatali, segnatamente l'Accordo sulla cooperazione transfrontaliera con l'Italia. Infine, anche i Comuni rientrano nel campo d'applicazione della Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali.

Dato che i Comuni non possono concludere trattati di diritto internazionale, per stipulare eventuali accordi transfrontalieri essi si avvalgono di strumenti del diritto amministrativo o privato dell'uno o dell'altro Stato.

414 Coordinamento intercantonale

I Cantoni concordano già oggi la loro cooperazione transfrontaliera, sebbene in misura molto diversa. Quale organo vero e proprio per l'adempimento di questo compito è stato creato nel 1982 il *Gruppo di concertazione dei Cantoni confinanti con la Francia* (Groupe de concertation des Cantons frontaliers limitrophes de la France, composto di Basilea-Città, Basilea-Campagna, Berna, Soletta, Giura, Neuchâtel, Vaud, Ginevra, Vallese e Friburgo in qualità di membro associato). Esso è concepito in particolare come strumento per favorire, grazie alla cooperazione transfrontaliera, l'apertura della Svizzera nei confronti dell'Europa.

Il coordinamento avviene a livello regionale anche in altri gruppi, segnatamente in seno a diverse conferenze regionali dei Governi cantonali. In tal modo, la *Conferenza regionale dei Governi della Svizzera nord-occidentale* (Argovia, Basilea-Città, Basilea-Campagna, Berna, Soletta) coordina le iniziative dei Cantoni dopo la votazione del 6 dicembre 1992 come pure le attività nell'ambito dell'Assemblea delle regioni d'Europa. La *Conferenza dei Governi cantonali della Svizzera orientale* (Appenzello Esterno, Appenzello Interno, Glarona, Grigioni, San Gallo, Sciaffusa, Turgovia) assicura il coordinamento in caso di sovrapposizioni che risultano dalla partecipazione simultanea dei membri a diverse organizzazioni transfrontaliere. La *Conferenza dei Governi della Svizzera centrale* (Lucerna, Nidvaldo, Obvaldo, Svitto, Uri, Zugo) garantisce

una rappresentanza comune in seno all'Assemblea delle regioni d'Europa. La *Conferenza dei Cantoni della Svizzera romanda* (Berna, Friburgo, Ginevra, Giura, Neuchâtel, Vaud, Vallese) è stata costituita nella primavera del 1993, in previsione fra l'altro di un migliore coordinamento nell'ambito della cooperazione transfrontaliera. Infine, la *Conferenza dei Governi dei Cantoni di montagna* (Glarona, Grigioni, Obvaldo, Svitto, Ticino, Uri, Vallese) opera soprattutto nell'ambito dei lavori relativi alla convenzione alpina, che è anche importante a livello di politica regionale.

Dal momento della sua fondazione avvenuta nell'autunno del 1993, la *Conferenza dei Governi cantonali* (cfr. anche cap. 34) nonché, per i settori di loro specifica competenza, le *Conferenze settoriali dei direttori cantonali* partecipano a livello svizzero alla cooperazione transfrontaliera.

415 Valutazione

Il successo della cooperazione transfrontaliera si palesa in particolare quando problemi concreti vengono risolti dai diretti interessati (coordinamento dei trasporti, approvvigionamento elettrico, eliminazione dei rifiuti, depurazione delle acque di scarico, osservazione dell'ambiente, promovimento turistico e culturale, formazione e perfezionamento, concertazione nell'ambito della pianificazione del territorio ecc.). Il lavoro più astratto d'informazione e di coordinazione svolto da organismi transfrontalieri con vasti obiettivi serve a conoscere e rispettare l'ordinamento giuridico, la politica e la mentalità dell'altra parte.

L'esempio molto citato della Regio Basiliensis è inoltre una prova che anche le iniziative private possono avere grande risonanza. La cooperazione transfrontaliera è quindi coronata da successo se è sostenuta dalla popolazione, dall'economia e dai circoli scientifici e culturali. La frontiera non è unicamente un fatto giuridico e amministrativo, bensì anche un fenomeno culturale e psicologico.

Le esperienze accumulate nell'ambito della cooperazione transfrontaliera non possono essere trasposte da una regione all'altra, in quanto i presupposti economici, culturali, giuridici e politici sono in parte molto diversi. Nelle regioni urbane, ad esempio, la cooperazione transfrontaliera è sovente una necessità (zone franche prossime a Ginevra, aeroporti internazionali di Ginevra-Cointrin e Basilea-Mulhouse ecc.) e l'idea di una «regio» transfrontaliera si è quindi sviluppata molto presto, come dimostrano gli esempi di Basilea e Ginevra. Il successo della cooperazione transfrontaliera dipende inoltre dalla volontà e dalle possibilità dei partner stranieri, che possono essere molto diverse.

Ai Cantoni e ai Comuni direttamente interessati incomberà la valutazione circa il successo o l'insuccesso delle singole forme di cooperazione transfrontaliera, da cui trarranno le conclusioni per la loro politica futura. Di seguito si presenta brevemente la valutazione sulla cooperazione transfrontaliera, fornita dai Cantoni nell'ambito dell'inchiesta del DFAE per il presente rapporto:

Berna ritiene precoce una valutazione delle diverse forme di cooperazione. Argovia evidenzia la sua attività cooperativa nel quadro del programma INTERREG e definisce riuscita la collaborazione pragmatica con le parti direttamente

interessate (gruppi per la pianificazione regionale, Comuni). *Basilea-Città e Basilea-Campagna* hanno fatto esperienze migliori con la cooperazione nell'ambito dei programmi INTERREG che nell'ambito della Conferenza del Reno superiore e della Commissione governativa tripartita, in quanto queste ultime non hanno praticamente competenze finanziarie. Questi Cantoni sottolineano con i *Grigioni* l'importanza di colloqui diretti, contatti informali e relazioni personali a livello di Governi e di esperti attraverso canali istituzionalizzati e ad hoc, mentre la conclusione di trattati è nella prassi meno rilevante. *Ginevra* dà risalto alle esperienze positive con il Comitato regionale e il Consiglio del Lemano, ma deplora che nel diritto interno questi organismi siano privi della personalità giuridica, rimandando al proposto protocollo aggiuntivo relativo alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera.

I *Grigioni e Neuchâtel* esprimono il loro rincrescimento per le carenti competenze delle organizzazioni esistenti e dei Cantoni nonché per la lentezza dei contatti che devono essere mediati dalla Confederazione. È dunque necessario attribuire alle autorità cantonali e comunali maggiori competenze dirette in materia di negoziati e di stipulazione di accordi.

Il *Giura* considera indispensabile la cooperazione transfrontaliera multilaterale e, di conseguenza, quella nell'ambito della Comunità di lavoro del Giura quale forum di discussione e come espressione della volontà politica. La conclusione di trattati bilaterali è un utile complemento. Già nel momento attuale e ancor più per l'avvenire, il Canton Giura attribuisce particolare importanza ai progetti nell'ambito dei programmi INTERREG.

Secondo il Canton *San Gallo*, la riunione spontanea e la gestione autonoma dei Paesi attorno al lago Bodanico e dell'ARGE ALP hanno dato ottimi risultati, creando inoltre un clima di rispetto e di fiducia reciproci, ragion per cui si è potuto fare a meno di stipulare trattati. *Turgovia* apprezza molto la Conferenza internazionale del lago Bodanico, ma anche le commissioni settoriali con le loro sedute periodiche nonché la cooperazione a livello comunale.

Per il *Ticino* è particolarmente importante la collaborazione nell'ambito di ARGE ALP. Le relazioni con la Lombardia ed il Piemonte possono tuttavia essere migliorate.

Il *Vallese* giudica positivamente il Consiglio del lago Lemano e la COTRAO, tuttavia i vigenti trattati di cooperazione dovrebbero conferire più ampie competenze ai Cantoni nell'ambito dei gruppi di lavoro transfrontalieri. Esso deplora anche una certa lentezza di queste istituzioni nonché le competenze limitate degli interlocutori esteri.

42 Cooperazione nell'ambito delle regioni d'Europa

421 Assemblea delle regioni d'Europa

L'Assemblea delle regioni d'Europa (ARE) è stata fondata nel 1985 con la denominazione di «Consiglio delle regioni d'Europa». Essa si prefigge di riunire tutte le regioni del continente europeo. La regione è definita come collettività territoriale immediatamente subordinata a quella nazionale, che dispone di or-

gani eletti democraticamente. L'ARE comprende più di 250 regioni, fra cui 21 Cantoni svizzeri.

L'ARE intende rafforzare la rappresentanza politica delle regioni nell'ambito delle istituzioni europee, segnatamente dell'UE, del Consiglio d'Europa e della CSCE. Essa si è adoperata con successo affinché il Trattato di Maastricht dell'UE preveda la creazione di un Comitato delle regioni. Le sue attività riguardano pure l'Europa dell'Est, di cui già una quarantina di regioni sono membri dell'ARE.

L'ARE si avvale dei seguenti gruppi di lavoro:

- strategia per lo sviluppo regionale;
- partecipazione delle regioni allo sviluppo tecnologico;
- creazione di posti di lavoro e programmi di scambio per giovani (Eurodyse);
- promovimento della cultura regionale (Icône);
- solidarietà delle regioni europee con il Terzo Mondo;
- cooperazione transfrontaliera;
- problemi delle regioni di montagna.

422 Consiglio dei Comuni e delle regioni d'Europa

Fondato nel 1951 sotto il nome di «Consiglio dei Comuni d'Europa», il Consiglio dei Comuni e delle regioni d'Europa riunisce, attraverso 25 sezioni nazionali, 100 000 collettività locali e regionali. Il Consiglio riconosce quali membri a pieno titolo solo le sezioni degli Stati che indicano elezioni locali libere e soddisfano le esigenze democratiche del Consiglio d'Europa.

Il Consiglio dei Comuni e delle regioni d'Europa ha i seguenti obiettivi: la protezione ed il consolidamento dell'autonomia regionale e comunale, la rappresentanza degli interessi delle collettività regionali e locali nei confronti delle istituzioni europee (in particolare del Consiglio d'Europa), il promovimento di relazioni inter-urbane e tra le diverse collettività. Le sue attività prevedono l'organizzazione di colloqui, conferenze e seminari, la pubblicazione di riviste e, recentemente, la collaborazione tra i Comuni dell'Europa dell'Est.

L'Associazione svizzera per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa è la sezione svizzera. Essa conta attualmente 365 membri, quasi esclusivamente Comuni.

423 Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa

Il Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa è stato costituito nel gennaio 1994 dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. Esso subentra alla Conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa, ma dispone di maggiori competenze.

Questo Congresso si compone di due camere, quella dei rappresentanti delle regioni e quella dei rappresentanti delle autorità locali. Complessivamente vi partecipano 234 persone, che ricoprono cariche elettive, provenienti dai 32 Paesi membri del Consiglio d'Europa. La delegazione svizzera, composta di sei rap-

presentanti, viene nominata dal Consiglio federale su proposta dei Cantoni e delle associazioni dei Comuni e delle città svizzeri.

Questo nuovo organo deve garantire in particolare la partecipazione dei comuni e delle regioni al processo d'unificazione europea, presentare al Comitato dei ministri proposte ai fini del promovimento dell'autonomia locale e regionale, incentivare la collaborazione tra collettività territoriali locali e regionali ed intrattenere contatti con organizzazioni rappresentanti le collettività summenzionate nonché con le organizzazioni internazionali.

Già nell'ambito della Conferenza permanente, il Consiglio d'Europa ha approntato una serie di strumenti giuridici allo scopo di salvaguardare l'autonomia locale e regionale nonché la cooperazione tra le collettività territoriali (ad es. Carta europea dell'autonomia locale, Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera, Carta europea delle lingue regionali e minoritarie).

424 Associazione delle regioni europee di confine

Al momento della sua fondazione nel 1971, l'Associazione delle regioni europee di confine comprendeva le regioni lungo il Reno. Attualmente vi fanno parte circa settanta regioni, fra cui la Regio Basiliensis e l'ARGE ALP.

L'UE ha affidato a questa Associazione l'amministrazione del progetto LACE. Il suo obiettivo è la formazione di una rete nonché il promovimento dello scambio d'informazioni e di esperienze tra le regioni europee. A tal fine vengono organizzati seminari e gruppi di lavoro, mentre una banca dati è in preparazione.

425 Comitato delle regioni dell'Unione europea

Il Trattato di Maastricht, entrato in vigore il 1° novembre 1993, prevede la creazione di un Comitato delle regioni. Il suo scopo è consentire alle collettività regionali e locali di partecipare attivamente all'elaborazione delle politiche europee.

Il Comitato delle regioni si compone di 189 rappresentanti delle collettività locali e regionali. I rappresentanti vengono proposti dagli Stati membri ed eletti dal Consiglio dei ministri. Essi svolgono le loro funzioni con totale indipendenza e nell'interesse generale dell'Unione.

Le competenze del Comitato delle regioni si iscrivono essenzialmente nel quadro delle cinque politiche comunitarie seguenti: coesione economica e sociale, reti transeuropee (nei settori trasporti, energia, telecomunicazioni e formazione), politica sociale, sanità pubblica e cultura.

Questo Comitato ha unicamente carattere consultivo. Esso è chiamato ad esprimersi, su richiesta del Consiglio dell'UE o della Commissione, in casi espressamente previsti nel Trattato di Maastricht nonché in altre fattispecie, qualora una di queste istituzioni lo ritenga opportuno. Esso non può tuttavia essere

consultato dal Parlamento europeo. Può allestire di propria iniziativa perizie se è dell'avviso che interessi regionali specifici siano toccati.

426 **Politica regionale dell'Unione europea, in particolare INTERREG**

In vista del mercato comune e dell'unione economica e monetaria, l'UE attribuisce grande importanza al problema della cooperazione transfrontaliera. A tale scopo ha sviluppato diverse politiche, fra l'altro nei settori della pianificazione del territorio (Europa 2000), dei trasporti (reti transeuropee) e della politica regionale (INTERREG e RECITE).

Fra le iniziative comunitarie con cui la Commissione europea può sostenere progetti di particolare interesse per lo sviluppo regionale e per l'UE, INTERREG è quella dotata del budget più cospicuo (915 milioni di ECU per il periodo 1990-1993). Essa si prefigge di rilanciare l'economia delle aree di confine e di promuovere un'intensa collaborazione tra le regioni frontaliere al di qua e al di là dei confini nazionali.

Attualmente tutte le regioni degli Stati membri dell'UE che confinano con il nostro Paese fanno parte della zona INTERREG. Con l'entrata in vigore dello SEE il 1° gennaio 1994, anche le regioni di frontiera austriache appartengono a questa zona, mentre il Liechtenstein vi farà parte dopo la sua prevista adesione allo SEE. Le fasce svizzere confinanti con l'UE sono interessate da cinque programmi INTERREG delimitati geograficamente ai quali partecipa la maggior parte dei Cantoni di frontiera.

I programmi INTERREG I sono stati decisi dalla Commissione europea negli anni 1991 e 1992 e sono oggi in fase di realizzazione. I singoli progetti sono stati approvati dalle regioni e dagli Stati interessati. Collettività regionali o promotori privati devono assumersi almeno il 50 per cento del finanziamento, mentre la parte residua viene coperta principalmente dal Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FEDER). Se l'UE cofinanzia progetti solo sul territorio dell'Unione, alcuni Cantoni partecipano finanziariamente alla realizzazione di progetti nei Paesi vicini, segnatamente a progetti infrastrutturali, programmi di pianificazione del territorio e in favore dell'ambiente, alla cooperazione in ambito turistico e a progetti volti a rafforzare la collaborazione transfrontaliera. Le autorità cantonali sono invitate, insieme ai rappresentanti delle regioni, degli Stati dell'UE e della Commissione europea, alle sedute annuali dei comitati di sorveglianza. I Cantoni che prendono parte ai progetti INTERREG hanno fatto esperienze senz'altro positive.

Il successo di INTERREG I ha portato all'ideazione di un successivo programma INTERREG II (1994-1999). Dopo la pubblicazione delle linee direttive delle iniziative comunitarie, i Cantoni interessati possono definire la loro partecipazione con le autorità regionali competenti.

Si prevede che tutte le regioni esterne confinanti con l'UE entrino in linea di conto per il programma INTERREG II. INTERREG rimarrà pur sempre l'iniziativa comunitaria più significativa; il suo budget sarà triplicato e raggiungerà i 3 miliardi di ECU.

Il messaggio relativo ad un decreto federale sul sostegno delle attività cantonali e regionali nell'ambito di INTERREG II informerà sulle particolarità e sul coinvolgimento dei Cantoni svizzeri all'iniziativa INTERREG.

5 Prospettive della cooperazione transfrontaliera

51 Estensione del quadro giuridico

511 Revisione degli articoli 9 e 10 della Costituzione federale?

Dopo la votazione del 6 dicembre 1992 sullo SEE gli articoli 9 e 10 della Costituzione federale hanno destato grande interesse. Da un lato, si è rimproverato che queste disposizioni rappresentino un quadro troppo stretto per la cooperazione transfrontaliera dei Cantoni. Tuttavia, nell'ambito dell'inchiesta del DFAE relativa al presente rapporto, nessun Cantone ne ha auspicato una revisione materiale o ha affermato che la Confederazione potrebbe ostacolare tale cooperazione fondandosi sulle disposizioni menzionate. La prassi liberale del Consiglio federale ha ottenuto gli stessi elogi che le erano già stati rivolti nelle risoluzioni del 6 luglio 1993 del Gruppo di concertazione dei Cantoni confinanti con la Francia. Fra i diversi interventi parlamentari, solo le mozioni Epiney, Engler e Cottier esigono espressamente una modifica dell'articolo 9 Cost.

Nelle risposte del Consiglio federale alle predette mozioni, è stato spiegato perché non si ritiene necessaria una modificazione della Costituzione: l'attuale ripartizione delle competenze, che la Costituzione federale prevede, deve essere infatti considerata come fondamentalmente corretta. Dapprima dev'essere sottolineata la prassi liberale seguita dal nostro Consiglio in applicazione dell'articolo 9 Cost.: i Cantoni possono stipulare in linea di principio trattati con l'estero in tutti i settori di loro competenza (cfr. cap. 21). In virtù di questa interpretazione, il Consiglio federale è disposto a lasciare anche in futuro la massima autonomia ai Cantoni nelle loro relazioni transfrontaliere. Va tuttavia rilevato che il criterio tradizionale della ripartizione delle competenze legislative non è più così pertinente ed efficace come un tempo. A causa dell'intrecciarsi dei compiti e del federalismo d'esecuzione, è sempre più difficile stabilire la distinzione tra i trattati che rientrano nelle competenze cantonali e quelli che non vi rientrano. Le soluzioni devono pertanto essere ricercate in una maggior concertazione tra Confederazione e Cantoni nonché tra i Cantoni stessi. L'estensione dell'autonomia dei Cantoni nei settori specifici in cui intendono concludere accordi transfrontalieri sarebbe possibile unicamente ampliandone le competenze materiali. Questo è però un problema legato alla ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni che esula dal presente contesto.

Va inoltre rilevata la molteplicità delle forme della cooperazione transfrontaliera. Si ricorre sempre più sovente a meccanismi e contatti informali, flessibili e celeri che si fondano in parte su convenzioni di diritto amministrativo o anche di diritto privato, ben definite per quanto concerne il contenuto. Lo strumento classico delle relazioni internazionali, il trattato di diritto internazionale, assume quindi un ruolo secondario. Di conseguenza, la competenza cantonale di concludere trattati di cui all'articolo 9 Cost. perde della sua importanza.

Infine, il primato in materia di affari esteri, come previsto dalla Costituzione federale, deve rimanere attribuito alla Confederazione. Questa concezione si basa sul fatto che la politica estera deve tutelare gli interessi dell'intero Paese. Solo la Confederazione può – direttamente o sorvegliando l'attività dei Cantoni – garantire l'unità e la coerenza di questa politica. Essa non può rinunciare a priori a concludere trattati su oggetti di competenza dei Cantoni e Comuni. I Cantoni devono osservare nelle loro attività transfrontaliere i limiti posti dalla preminenza del diritto federale e dalla lealtà confederale. Come già esposto nel messaggio sul programma di governo dopo il no allo SEE (FF 1993 I 621), ai fini della salvaguardia dell'equilibrio interno della Confederazione sembra opportuno osservare una certa omogeneità nella politica d'integrazione. Il Consiglio federale dovrà tutelare verso l'esterno gli interessi dell'insieme dei Cantoni, senza sfavorire i Cantoni interni nei confronti di quelli di frontiera.

Pertanto, se una modificazione dell'articolo 9 Cost. non si impone, niente vieta però di adeguare eventualmente alla prassi il tenore della disposizione, come proposto da alcuni Cantoni. Un'occasione propizia si presenta con la revisione totale della Costituzione federale (il disegno del 1977 della Commissione peritale per la preparazione della revisione totale della Costituzione federale e il modello preliminare del DFGP del 1985 prevedevano già suggerimenti in tal senso, FF 1985 III 173 e 200).

512 Ulteriore sviluppo della Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera

Nell'intento di sviluppare ulteriormente le basi legali della cooperazione transfrontaliera tra le collettività territoriali, è stato elaborato nel Consiglio d'Europa un protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Madrid del 1980 (cfr. cap. 22). Il disegno, che dev'essere ancora approvato dal Comitato dei ministri, contiene in particolare disposizioni sulla creazione di organismi permanenti di cooperazione transfrontaliera, sulla portata giuridica delle decisioni prese da questi organismi e da collettività territoriali e autorità nel quadro della cooperazione transfrontaliera nonché sulla personalità giuridica degli organismi.

Il Consiglio federale sostiene queste proposte che ritiene adeguate per rilanciare la collaborazione transfrontaliera a livello regionale e locale e per bandire talune incertezze giuridiche. Poiché esse interesseranno anche le legislazioni cantonali, provvederà a tempo debito a consultare i Cantoni. Alcuni di essi hanno già accolto con grande soddisfazione questo protocollo aggiuntivo.

Infine va ancora rilevato che nell'ambito del Consiglio d'Europa ci si è adoperati per disciplinare la cosiddetta cooperazione interterritoriale. Con questa espressione si intende la collaborazione tra le collettività territoriali che non hanno confini in comune. Secondo un'opinione generale, questa non è coperta dalla Convenzione di Madrid, tuttavia il Consiglio federale ritiene che siano applicabili le stesse norme. La Costituzione federale e la prassi seguita non distinguono tra cooperazione transfrontaliera in senso stretto e cooperazione interterritoriale.

52 Utilizzazione del margine di manovra dei Cantoni

521 In generale

Il margine di manovra dei Cantoni non è determinato solo dal diritto svizzero e dagli altri fattori interni di natura politica, economica e culturale, ma anche dalla necessità di trovare all'estero interlocutori idonei e partner in grado di concludere dei trattati. Questi devono disporre in particolare delle necessarie competenze (cfr. al riguardo il cap. 23) ed essere interessati ad entrare in contatto con i Cantoni.

Per quanto riguarda l'interesse dei Paesi esteri a trattare determinate questioni direttamente con i Cantoni, questo è dato a livello delle collettività territoriali sub-nazionali, le quali possono risolvere con i Cantoni determinati problemi di dimensione locale e regionale (cfr. cap. 4).

Mentre i Cantoni godono di grande libertà in questo settore tradizionale della cooperazione transfrontaliera e possono sfruttare altre risorse, la situazione appare ben diversa nell'ambito dei trattati di liberalizzazione e d'integrazione. Il margine di manovra dei Cantoni è limitato nei settori della circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, ampiamente liberalizzati con lo SEE. La maggior parte delle competenze in questi contesti è fissata, sia in Svizzera sia negli altri Stati confinanti, a livello nazionale o, per i membri dell'UE, a livello sovranazionale. Il margine di manovra per accordi bilaterali tra uno Stato membro dell'UE o una sua suddivisione con la Confederazione o un Cantone è fortemente limitato, visto che di regola gli accordi nei settori dello SEE sono di esclusiva competenza della Comunità.

La realizzazione di «micro SEE» nelle regioni di frontiera, come è stata in parte auspicata, è da escludere. Come evidenziato in seguito, i Cantoni dispongono però di un certo margine di manovra per abbattere determinate barriere con i loro vicini. Il divieto della discriminazione dei propri cittadini (divieto di discriminazione degli Svizzeri non residenti rispetto agli Svizzeri residenti), previsto dal progetto di legge sul mercato interno, attualmente in consultazione, deve garantire agli offerenti o alle merci nazionali le prerogative concesse a offerenti o merci esteri in virtù di trattati di diritto internazionale, con riserva di reciprocità fra i Cantoni interessati.

Va ovviamente osservato che le condizioni quadro cambieranno a seconda di come progrediranno gli sforzi d'integrazione della Confederazione. I risultati dei negoziati bilaterali con l'UE nei settori come la circolazione delle persone, gli appalti pubblici e la collaborazione alla ricerca, a cui partecipano i Cantoni in adeguate forme, avranno ripercussioni dirette su detti settori.

Da ultimo è necessario tener conto delle norme e degli impegni posti dal GATT, segnatamente in relazione alla parità di trattamento di merci e servizi nazionali ed esteri. Nella relazione tra il diritto interno e gli impegni internazionali del GATT, ogni parte contraente deve assicurare anche a livello delle sue suddivisioni interne il rispetto delle disposizioni del GATT.

522 Nell'ambito della circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, nonché in materia di appalti pubblici e di politiche orizzontali collaterali

522.1 Circolazione delle merci

Il disciplinamento della circolazione transfrontaliera delle merci spetta alla Confederazione. Anche negli Stati membri dell'UE questa competenza è conferita pienamente all'Unione: di conseguenza agli Stati membri o anche, all'occorrenza, a collettività regionali, può essere lasciata la competenza di disciplinare soltanto talune procedure amministrative per l'esecuzione dei controlli alle frontiere.

Per gli appalti pubblici, che riguardano sia la libera circolazione delle merci sia quella delle persone e dei servizi, si rimanda a quanto esposto nel capitolo 522.4.

522.2 Circolazione delle persone

Dimora e domicilio

Nell'ambito del diritto degli stranieri la Confederazione dispone di un'ampia competenza legislativa (art. 69^{ter} Cost.). La legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (RS 142.20) autorizza il Consiglio federale ad emanare disposizioni d'esecuzione e a disciplinare il piccolo traffico di confine. Accordi bilaterali con i Paesi confinanti definiscono lo statuto dei frontalieri. L'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (RS 832.21) regola l'ammissione e l'occupazione degli stranieri. Il Consiglio federale si sforza di adeguare il diritto federale alle norme europee e di giungere ad una liberalizzazione sia all'interno del Paese sia nei confronti dell'estero.

Per l'ammissione di stranieri al fine di esercitare un'attività, devono essere osservati i seguenti tre criteri sanciti nel diritto federale: la priorità per i lavoratori residenti, la parità di trattamento riguardo alle condizioni di lavoro nonché gli ambiti prioritari di reclutamento, tenendo presente che i cittadini dell'UE e dei Paesi dell'AELS vengono in linea di principio favoriti. Lo statuto di frontaliere è attribuito di regola solo ai cittadini dei Paesi confinanti. Ad eccezione dei frontalieri e di alcune categorie particolari, tutte le persone con attività lucrativa sono sottoposte al contingentamento.

Nell'ambito del diritto federale i Cantoni dispongono di estese competenze d'esecuzione per quanto riguarda l'ammissione, la dimora e l'occupazione degli stranieri. Le autorità cantonali godono per legge di un notevole margine di apprezzamento all'atto del rilascio dei diversi permessi. Dato che la validità di questi ultimi si riferisce ad un Cantone, i problemi legati alla mobilità professionale e geografica di persone senza permesso di domicilio sono di esclusiva competenza dei Cantoni.

L'autonomia dei Cantoni per quanto concerne i frontalieri è molto ampia, poiché la Confederazione non fissa contingentamenti e sopprime progressivamente le restrizioni riguardanti la durata di validità dei permessi nonché la mobilità pro-

fessionale e geografica. I Cantoni di confine dispongono al riguardo di un ampio margine di manovra nella cooperazione transfrontaliera. I Cantoni interni non hanno per contro frontaliere e soggiacciono quindi pienamente alle limitazioni previste dal diritto federale.

Le possibilità di scambi internazionali fra i giovani a scopo di formazione e perfezionamento professionale sono aumentate notevolmente. I Cantoni possono partecipare attualmente a programmi transfrontalieri bilaterali o multilaterali. Grazie all'innalzamento dei contingenti a livello federale e cantonale, non esistono argomenti quantitativi che potrebbero impedire ai Cantoni di frontiera o a quelli interni di impegnarsi attivamente in questo contesto.

La libera circolazione delle persone rappresenta una delle quattro libertà fondamentali dell'UE e dello SEE e comprende sia la libera circolazione dei lavoratori e degli indipendenti sia quella delle persone senza attività lucrativa. La libera circolazione si applica parimenti ai familiari della persona con attività lucrativa. Qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità è in contraddizione con i principi del diritto dei trattati dell'UE e dello SEE. La libera circolazione prevede materialmente il diritto di ogni lavoratore di fare domanda di impiego in ogni Stato membro nonché di stabilirvisi, di prendervi domicilio e di risiedervi al termine dell'ultima occupazione. Nella misura in cui la libera circolazione conferisce ad ogni lavoratore il diritto di accedere al mercato del lavoro in uno Stato membro, decadono le limitazioni nazionali in materia di dimora e di promovimento del lavoro, fissate nella sua legislazione.

Il diritto federale deve adattarsi alle normative europee, come spiegato nel nostro rapporto del 15 maggio 1991 sulla politica in materia di stranieri e di rifugiati (FF 1991 III 228). Questa evoluzione doveva comportare in definitiva, sia verso l'esterno sia all'interno, una liberalizzazione in favore dei cittadini dei Paesi dell'UE e dell'AELS. L'UE mira alla conclusione di negoziati bilaterali in virtù dei quali anche ai cittadini svizzeri sarebbe garantita la libera circolazione sull'intero territorio dell'Unione. Rappresentanti dei Cantoni partecipano alla preparazione, già in corso, dei negoziati.

Riconoscimento dei diplomi e dell'esperienza professionali

Molto importante per la libera circolazione delle persone attive dipendenti e indipendenti è inoltre il riconoscimento dei diplomi e dell'esperienza professionali. Secondo l'articolo 33 Cost. rimane in facoltà dei Cantoni subordinare l'esercizio delle professioni liberali ad una prova di capacità. La Confederazione deve preoccuparsi che simili certificati di capacità possano essere acquisiti e siano validi in tutta la Svizzera, ciò che finora avveniva unicamente per il settore medico.

In occasione del rilascio di permessi per frontaliere e di lavoro, i Cantoni possono valutare e riconoscere le qualifiche professionali. Attualmente non esistono accordi sul riconoscimento reciproco di diplomi e certificati professionali tra i Cantoni e le collettività territoriali o gli Stati esteri. Contatti regolari a livello regionale possono tuttavia agevolare lo scambio di manodopera.

Il 18 febbraio 1993 è stata adottata la convenzione intercantonale sul riconoscimento di diplomi di formazione, la cui entrata in vigore potrebbe costituire una

base giuridica per accordi transfrontalieri nell'ambito del riconoscimento reciproco di diplomi, in particolare per i tirocini e le professioni paramediche. Non sono però considerate le professioni liberali e quelle disciplinate dall'UFIAML.

Per la realizzazione della libera circolazione dei cittadini dell'UE nel mercato comune, l'UE ha allestito un sistema di atti giuridici e la Corte di giustizia delle CE ha elaborato una giurisprudenza per l'attuazione del principio del riconoscimento reciproco di diplomi ed esperienza professionali. Quanto detto vale in virtù dell'Accordo sullo SEE a contare dal 1° gennaio 1994 per l'Austria e si applicherà al Liechtenstein non appena l'Accordo entrerà in vigore per questo Paese.

Linee direttive settoriali fisseranno a seconda della professione i criteri cui dovranno conformarsi i diplomi affinché gli stessi siano riconosciuti reciprocamente. Se il diploma di uno Stato membro corrisponde a queste norme, dev'essere automaticamente riconosciuto dallo Stato d'accoglienza ai fini dell'autorizzazione all'esercizio di un'attività. Queste speciali direttive riguardano essenzialmente le professioni mediche e quelle liberali.

Il sistema del riconoscimento generale dei diplomi si applica alle professioni regolamentate che non sono state oggetto di una direttiva specifica. Una prima direttiva generale disciplina il riconoscimento dei diplomi d'insegnamento superiore nel caso di formazioni professionali della durata minima di tre anni. Una seconda direttiva generale estende questo sistema alle professioni le cui esigenze di formazione sono meno elevate. Questo sistema del riconoscimento reciproco di diplomi, fondato sul principio della fiducia nella formazione negli Stati partner, è in tal modo completato. L'UE dispone quindi di una piena competenza esterna in materia.

Come reso noto nel nostro messaggio del 24 febbraio 1993 sul programma di governo dopo il no allo SEE (FF 1993 I 622), lo scopo della Svizzera è il riconoscimento reciproco di diplomi, certificati e titoli professionali con gli Stati dell'UE e dell'AELS. Anche l'UE auspica negoziati bilaterali in questo settore, direttamente connessi con la libera circolazione delle persone. Anche in questo contesto i rappresentanti dei Cantoni vengono coinvolti nell'attuale preparazione dei negoziati.

Per la circolazione delle persone in generale si può affermare che i Cantoni hanno senz'altro un certo margine di manovra nei singoli settori. L'introduzione della libera circolazione delle persone tra alcuni Cantoni o gruppi di Cantoni e le regioni di confine esterne non è tuttavia possibile. Una politica autonoma dei Cantoni in materia di stranieri è possibile solo se gli stranieri potranno trasferire liberamente e senza condizioni il loro luogo di domicilio e di lavoro in un altro Cantone. Nell'ambito dell'auspicata liberalizzazione della sua politica in materia di stranieri, il Consiglio federale esamina talune misure atte ad agevolare il cambiamento di Cantone. Una politica degli stranieri differenziata tra i Cantoni porterebbe pure ad un serie di situazioni diverse sul mercato del lavoro e quindi a distorsioni della concorrenza. L'obiettivo del Consiglio federale è però la creazione di un mercato del lavoro il più possibile equilibrato e l'unificazione delle condizioni economiche in tutta la Svizzera.

A prescindere da queste riflessioni, è lecito chiedersi quale sia la disponibilità dei Paesi confinanti ad accettare particolari soluzioni regionali che si baserebbero sul principio della reciprocità. Le competenze sono fissate di regola non a livello regionale, bensì a livello statale o comunitario.

522.3 Circolazione dei servizi e dei capitali

Mentre le competenze per una serie di settori dei servizi come le banche, le assicurazioni, i trasporti, le telecomunicazioni, la posta, la radio e la televisione sono attribuite alla Confederazione, per altri ambiti come le costruzioni, il turismo, la cultura, la sanità e la formazione esse sono in gran parte conferite ai Cantoni. In questi settori i Cantoni godono di un certo margine di manovra che può essere sfruttato anche in senso transfrontaliero. In tal modo, le clausole del bisogno esistenti che impediscono relazioni economiche reciproche possono essere soppresse. Altre possibilità risultano dalla politica del mercato del lavoro, in particolare per quanto riguarda i frontalieri (cfr. più sopra cap. 522.2).

L'adozione di misure specialmente concepite per le zone di frontiera è possibile anche con l'entrata in vigore dell'Accordo multilaterale sui servizi (GATS) nell'ambito dell'Uruguay Round. Questo accordo obbliga gli Stati contraenti ad abbattere progressivamente sia gli ostacoli nel commercio dei servizi che sfavoriscono gli offerenti esteri rispetto a quelli nazionali (ad es. riserve sulla nazionalità, esigenze commerciali e di domicilio), sia altre limitazioni nell'accesso al mercato (ad es. limitazione del numero degli offerenti ammessi, diritti esclusivi, clausole del bisogno ecc.). In virtù dell'obbligo previsto nel GATS di concedere il trattamento più favorevole, le riserve di reciprocità non saranno più applicabili automaticamente.

Per quanto riguarda la circolazione dei capitali, la competenza spetta alla Confederazione. La regolamentazione è liberale, salvo per gli investimenti immobiliari (Lex Friedrich) dove gli ostacoli dovranno però pure cadere progressivamente. Le agevolazioni previste nell'ambito del programma EUROLEX saranno riprese nel disegno di revisione, attualmente in procedura di consultazione, ed estese a tutti gli stranieri.

522.4 Appalti pubblici

Gli appalti pubblici sono di competenza della Confederazione sempre che si tratti di acquisti di beni mobili e servizi nonché di aggiudicazioni di lavori e forniture nell'ambito delle costruzioni del genio civile della Confederazione e delle sue aziende a regia. A determinate condizioni, il diritto federale si applica per analogia al settore degli appalti, se la Confederazione partecipa al finanziamento di lavori e forniture per costruzioni. Nella prassi questa regolamentazione non è tuttavia applicata.

I Cantoni ed i Comuni sono autonomi per i loro appalti pubblici. La maggior parte dei Cantoni ha emanato regolamentazioni che, nei Cantoni di Argovia e Lucerna, sono valide anche per i Comuni.

L'Accordo GATT sugli appalti pubblici, che esige la liberalizzazione dei mercati a livello di Confederazione e Cantoni, presenta nella sostanza molti punti in comune con le direttive dell'UE.

Le prescrizioni UE relative agli appalti pubblici si suddividono in quattro direttive di aggiudicazione e due direttive di sorveglianza. Mentre le prime disciplinano l'assegnazione di commesse pubbliche secondo criteri che si riferiscono esclusivamente alla commessa, come la trasparenza, la non discriminazione e la libera concorrenza, le seconde devono assicurare strumenti di controllo e sanzione a livello interno. Queste direttive sono applicabili a commesse pubbliche che superano un certo valore limite, mentre se questo valore non viene raggiunto, è applicabile il diritto convenzionale generale dell'UE (divieto di misure con effetti equivalenti alle restrizioni quantitative, divieto di discriminazione, libertà di prestazione di servizi e di domicilio, divieto dei cartelli).

Nella direttiva riguardante i settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni, è formulata una riserva di reciprocità nei confronti di offerenti di Paesi terzi: alle imprese dell'Unione dev'essere assicurato un effettivo accesso al mercato, comparabile a quello accordato nell'Unione alle aziende del Paese terzo di cui trattasi. La commissione vigila sull'osservanza di questo principio e, se del caso, avvia negoziati con i Paesi terzi. Fintanto che non esiste un accordo corrispondente, i committenti dei settori d'approvvigionamento dell'acqua, dell'energia e delle telecomunicazioni possono prevedere che un'offerta venga rifiutata se la parte delle merci provenienti da Paesi terzi è superiore al 50 per cento del valore globale. Inoltre essi devono dare la preferenza alle offerte provenienti dall'UE o dallo SEE qualora il prezzo non superi più del tre per cento l'offerta di un Paese terzo. In virtù dell'Accordo SEE queste regolamentazioni sono valide a contare dal 1° gennaio 1994 per l'Austria e lo saranno pure per il Liechtenstein, quando detto Accordo entrerà in vigore per questo Paese.

Conformemente alla prassi generalmente riconosciuta della Corte di giustizia delle Comunità europee, solo la Comunità è competente in materia di norme contrattuali sulle commesse pubbliche. Come dimostrano i colloqui tra il Baden-Württemberg e i sette Cantoni limitrofi, i problemi legati agli appalti pubblici vengono trattati anche a livello regionale. In materia di parità di trattamento degli stranieri, il Baden-Württemberg non si spinge oltre i suoi obblighi fissati nel diritto tedesco, ma esige dai Cantoni limitrofi la reciprocità.

Anche nel settore degli appalti pubblici la Svizzera ha presentato a Bruxelles una domanda d'apertura di negoziati.

522.5 Politiche orizzontali e collaterali

Taluni settori delle politiche orizzontali e collaterali sono già oggetto della cooperazione tradizionale transfrontaliera e vengono disciplinati in parte sulla base di trattati ed intese di cooperazione. Vanno rilevate in tale contesto la protezione dell'ambiente (protezione dei corsi d'acqua di confine, informazione in merito ad eventi particolari, protezione della natura e del paesaggio, esami dell'impatto ambientale, gestione dei rifiuti, rilevazioni sui carichi inquinanti,

ecc.) e la protezione della popolazione (organizzazione dell'allarme, trasporti, piani d'intervento, ecc.).

È necessario attirare l'attenzione soprattutto sul promovimento delle piccole e medie aziende. Riveste particolare importanza il programma dell'UE degli EURO-Info-Center che danno informazioni sulle norme e attività dell'UE nonché sui diversi aspetti del mercato comune. I Paesi terzi possono allacciarsi a questa rete attraverso i Centri di corrispondenza.

La Confederazione ha affidato all'Ufficio svizzero per l'espansione commerciale il compito di un simile Centro di corrispondenza. L'EURO-Centre-Suisse ha tre antenne regionali a Zurigo, Losanna e Lugano.

Le attività d'informazione del Centro possono essere completate in maniera utile da contatti nelle regioni di confine tra le autorità e gli operatori economici (camere di commercio) al di qua e al di là della frontiera. In tal modo i Cantoni hanno la possibilità di promuovere la cooperazione tra le aziende, segnatamente quelle di piccole e medie dimensioni, ed i partner europei.

53 **Politica regionale**

A seconda della forza economica delle regioni estere di confine, i Cantoni limitrofi hanno diverse possibilità per sfruttare ulteriori potenzialità mediante la cooperazione transfrontaliera. Tre delle regioni europee economicamente più forti, la Lombardia, il Rodano-Alpi e il Baden-Württemberg, confinano con il nostro Paese. Tuttavia, diverse altre zone vicine, come Belfort, Doubs, Aosta, Novara, Sondrio e Bolzano, sono considerate secondo i criteri del Fondo strutturale dell'UE come regioni, in tutto o in parte, suscettibili di beneficiare degli aiuti comunitari.

Tradizionalmente, finora i Cantoni che non si situano direttamente al confine nazionale si sono scarsamente interessati alla cooperazione transfrontaliera o ne sono stati esclusi. Il progredire dell'integrazione europea e l'esito negativo della votazione sullo SEE suscitano però sempre più l'interesse per una simile collaborazione anche in questi Cantoni.

Dal profilo della politica regionale, la cooperazione transfrontaliera presenta due aspetti. Essa può svolgere in primo luogo una funzione di perequazione e contribuire quindi alla parità di possibilità tra i Cantoni. In secondo luogo, ai fini della politica di coesione deve anche tener conto degli interessi federali. È necessario evitare che la cooperazione transfrontaliera di un Cantone abbia effetti negativi su altri Cantoni.

I risultati dell'inchiesta del DFAE relativa al presente rapporto nonché le risoluzioni del 6 luglio 1993 del Gruppo di concertazione dei Cantoni confinanti con la Francia testimoniano la grande importanza attribuita ad una partecipazione più attiva della Confederazione alle iniziative transfrontaliere dell'UE, in particolare ad INTERREG. Per i Cantoni si tratta di poter partecipare alla cooperazione transfrontaliera alle stesse condizioni dei loro partner dell'UE che beneficiano del sostegno finanziario della Comunità. Da accertamenti intrapresi a Bruxelles è scaturito che la Commissione europea è favorevole ad una

collaborazione attiva con la Svizzera nell'ambito dell'attuazione di programmi regionali.

Il promovimento finanziario della cooperazione transfrontaliera da parte della Confederazione non comporta quindi solo la necessità di ponderare, sul piano della politica interna, questo tipo di attività regionali, ma è anche un'occasione per ribadire ai nostri vicini europei e all'UE la nostra volontà d'integrazione, senza che sia necessario avviare negoziati con l'UE.

Il Consiglio federale intende presentare al Parlamento nel corso del corrente anno un messaggio concernente un decreto federale sul promovimento di attività cantonali e regionali nell'ambito di INTERREG II.

54 Prospettive per le singole forme di cooperazione

541 Cooperazione in base ad accordi settoriali interstatali

Come finora il Consiglio federale proseguirà, in stretta collaborazione e coordinazione con i Cantoni di frontiera interessati, nella sua politica nei settori in cui esistono a livello governativo accordi con i Paesi limitrofi. Ove sussistano ancora lacune nella rete dei trattati, tenterà di colmarle. Nel 1994 verrà probabilmente stipulato un accordo con l'Italia sull'aiuto reciproco in caso di catastrofe, simile a quello già esistente con Germania e Francia. L'accordo analogo parafato con l'Austria nel 1989 non ha purtroppo potuto ancora essere firmato a causa di divergenze riguardo ad un protocollo aggiuntivo sull'informazione in materia nucleare. I colloqui saranno tuttavia ripresi.

Inoltre si stanno esaminando attualmente alcuni accordi sull'utilizzazione dell'energia idrica dei corsi d'acqua di confine, settore di competenza della Confederazione, in stretta collaborazione con i Cantoni interessati e le società idroelettriche, eventualmente allo scopo di modificarli o di stipularne di nuovi (ad es. Chancy-Pougny presso Ginevra, La Goule nel Giura e Martina-Prutz nei Grigioni).

I progetti ed i programmi di lavoro nell'ambito delle Commissioni internazionali per la protezione delle acque di confine (lago Lemano, lago Maggiore e lago di Lugano, lago Bodanico, Reno) vengono proseguiti, costantemente riveduti e, se del caso, adeguati. A titolo d'esempio si citi la Commissione internazionale per la protezione del Reno dall'inquinamento, le cui basi di diritto internazionale (Accordo di Berna del 1963, Accordi del 1976 concernenti la protezione del Reno dall'inquinamento chimico e dall'inquinamento dovuto ai cloruri) sono attualmente riesaminate dal profilo degli obiettivi posti con il «Programma d'azione Reno 2000».

La Commissione germano-svizzera per la pianificazione del territorio, che nel 1994 festeggia i vent'anni d'esistenza, intende elaborare un quadro di riferimento più adeguato per la sua futura attività nell'ambito della pianificazione transfrontaliera del territorio.

Anche in avvenire il Consiglio federale si asterrà dal disciplinare senza motivo le questioni di competenza cantonale con i Paesi vicini. È però sempre disponibile ad agire in tal senso su richiesta dei Cantoni tenendo conto degli interessi del Paese nel suo insieme.

542 Cooperazione regionale transfrontaliera

542.1 Politica futura dei Cantoni

L'iniziativa in materia di cooperazione transfrontaliera non è solo prerogativa dei Cantoni ma, come già mostrato nel capitolo 412, anche dei Comuni, di altre istituzioni pubbliche regionali e locali e dei diversi circoli privati a carattere economico, scientifico, culturale ecc. Ciò che segue si limita però ai Cantoni, visto che su di essi incombe la maggior responsabilità nella realizzazione delle relazioni transfrontaliere.

I Cantoni, segnatamente quelli di frontiera, sono generalmente decisi a continuare la loro cooperazione transfrontaliera nell'ambito degli organismi e delle istituzioni esistenti nonché, per quanto possibile, ad intensificarla alla luce della nuova situazione di politica d'integrazione della Svizzera dopo l'entrata in vigore dello SEE il 1° gennaio 1994 e a renderla più efficace. I seguenti esempi illustrano queste affermazioni:

- Nello spazio attorno al lago Lemano, il Comitato regionale franco-ginevrino e il Consiglio del Lemano hanno convenuto di migliorare l'informazione reciproca e di rafforzare la collaborazione, fra l'altro mediante incontri annuali dei rispettivi organi direttivi. I doppioni dovranno essere eliminati o evitati.
- La Comunità di lavoro del Giura intende meglio rappresentare gli interessi globali della regione grazie ad una nuova struttura e promuovere in modo più mirato il suo sviluppo.
- La Conferenza del Reno superiore intende costituire una segreteria con sede a Kehl/RFT. In tal modo si vuole garantire una migliore preparazione nonché una trattazione delle questioni più adeguata allo scopo perseguito.
- La Conferenza internazionale del lago Bodanico ha aperto all'inizio del 1994 a Costanza un ufficio di collegamento («Regio-Büro Bodensee») per la cooperazione transfrontaliera.

I Cantoni vogliono fissare determinate priorità in particolare nei seguenti settori: promovimento economico, trasporti e telecomunicazioni, pianificazione del territorio, protezione dell'ambiente, turismo e sport, cultura, istruzione e formazione. La liberalizzazione degli appalti pubblici interessa soprattutto i Cantoni confinanti con la Germania, ma anche quelli vicini ad Austria e Liechtenstein.

542.2 Richieste dei Cantoni alla Confederazione

542.21 In generale

In diversi interventi parlamentari come pure nelle risposte all'inchiesta del DFAE relativa al presente rapporto e nelle risoluzioni del Gruppo di concertazione dei Cantoni confinanti con la Francia, viene presentata alla Confederazione una serie di richieste nell'ambito della cooperazione transfrontaliera. Per quanto abbiano carattere generale, esse sono trattate in diversi altri punti di

questo rapporto. Si pensi ad esempio alla richiesta di un margine di manovra molto esteso per i Cantoni nonché all'esigenza di una migliore informazione e di sostegno finanziario da parte della Confederazione.

I Cantoni desiderano poter contare su un maggior sostegno politico e diplomatico sia a livello bilaterale sia multilaterale. Essi sono talvolta confrontati con regioni limitrofe di gran lunga superiori dal profilo dell'estensione geografica, del numero di abitanti e della forza economica. D'altro canto le regioni finitime non dispongono sempre delle necessarie competenze per risolvere un problema transfrontaliero a livello regionale.

La Confederazione risponderà sempre a qualsiasi richiesta cantonale per un suo intervento politico e diplomatico in un determinato problema transfrontaliero. Tale azione può avvalersi di taluni canali istituzionalizzati, ad esempio le due Commissioni consultive intergovernative per le regioni di Basilea e Ginevra, o avvenire mediante un sostegno ad-hoc come per i colloqui con la Germania sugli appalti pubblici nello spazio di confine germano-svizzero.

Il Consiglio federale è dell'avviso che la cooperazione regionale transfrontaliera, soprattutto dopo il no allo SEE, rappresenti un elemento importante della politica d'integrazione. Questa cooperazione è conforme ai principi del federalismo e di sussidiarietà, che il Consiglio federale intende consolidare anche nel contesto europeo (Consiglio d'Europa, CSCE, negoziati con l'UE).

542.22 Richieste specifiche

Il Consiglio federale ha preso atto delle richieste specifiche dei Cantoni ed incaricato i servizi amministrativi competenti di trattare queste domande, sempre che non sia già stato fatto. Per dare un'idea del genere di problemi, presentiamo alcuni esempi:

Accordo di Schengen

Soprattutto i Cantoni di Ginevra e Basilea si preoccupano dei problemi che potrebbero sorgere con la futura applicazione dell'Accordo di Schengen, a cui hanno aderito fra l'altro Germania, Francia e Italia, in quanto la Svizzera è fuori dei confini dell'UE. Essi chiedono alla Confederazione sostegno tecnico e politico.

Il Consiglio federale è ovviamente disposto ad assistere i Cantoni di frontiera. Nel corso dei prossimi mesi intende esaminare questi problemi con la presidenza dell'organizzazione di Schengen e discutere di possibili soluzioni pragmatiche. Si adopererà per mantenere, dal profilo giuridico e di fatto, almeno la situazione attuale. L'informazione è garantita alle direzioni cantonali di polizia per il tramite del Dipartimento federale di giustizia e polizia nonché ai posti di confine e alle autorità cantonali di polizia degli stranieri per il tramite dell'Ufficio federale degli stranieri. Si rimanda inoltre alla risposta all'interpellanza Comby del 2 dicembre 1993 concernente l'accordo di Schengen e la cooperazione transfrontaliera.

Cooperazione tra le polizie

Nello stesso contesto dev'essere posta la richiesta del Canton Grigioni che, da un lato, loda il buon funzionamento della cooperazione transfrontaliera tra polizie locali ma, dall'altro, alla luce della crescente criminalità esige dalla Confederazione una maggiore coordinazione dell'attività delle autorità di polizia nell'ambito del piccolo traffico di frontiera nonché la messa a disposizione di forze di polizia operative contro il crimine organizzato.

Il Consiglio federale condivide questa posizione. Sono già state adottate misure in vista della creazione di un servizio centrale «criminalità organizzata», per le quali assume particolare importanza la funzione di coordinamento dell'Ufficio federale di polizia. In una prima fase si dovranno realizzare i presupposti infrastrutturali e di personale. L'impiego di forze operative deve ancora essere chiarito ed i Cantoni saranno ovviamente informati dei risultati.

Controlli veterinari al confine e pascolo transfrontaliero

Dal 1° gennaio 1993 l'UE esegue al suo confine esterno controlli veterinari secondo nuove regole, a cui si deve la chiusura di posti d'ispezione per lo sdoganamento di animali vivi e prodotti animali. Il commercio transfrontaliero al confine con la Germania, la Francia e l'Italia avrebbe potuto essere pregiudicato in maniera determinante.

Per questo problema, la Svizzera ha pertanto fatto appello al Comitato misto previsto nell'Accordo del 21 novembre 1990 con la CE riguardante l'agevolazione dei controlli e delle formalità nei trasporti di merci. Nella sua seconda seduta del 28 ottobre 1993, questo Comitato ha potuto concordare una lista di posti di frontiera in numero sufficiente per il commercio transfrontaliero. È inoltre riuscito a garantire anche in avvenire il tradizionale pascolo transfrontaliero che sta particolarmente a cuore ai Cantoni di confine interessati.

Piccolo traffico frontaliere

Le autorità federali intrattengono da sempre, d'intesa con i Cantoni di confine, stretti contatti con gli Stati vicini e le rispettive autorità competenti nelle questioni inerenti al piccolo traffico frontaliere, come illustrato nelle mozioni Schüle e del gruppo radicale-democratico del Consiglio nazionale. Alla luce di nuovi problemi specifici sorti con la mancata partecipazione della Svizzera allo SEE, il Consiglio federale è intenzionato ad intensificare il più possibile questa collaborazione nell'interesse del Paese e dei Cantoni di frontiera.

Nuova legge austriaca sulle professioni regolamentate

Il Canton San Gallo fa presente che la nuova legge austriaca sulle professioni regolamentate, varata in vista dell'adesione allo SEE e all'UE, rende più difficile l'accesso al mercato agli imprenditori svizzeri.

Nella risposta del 1° settembre 1993 alle interpellanze Oehler e Gemperli concernenti le misure discriminatorie nei confronti degli imprenditori della Svizzera orientale, il Consiglio federale si è dichiarato disposto a sostenere gli sforzi necessari per giungere ad una soluzione globale o regionale con l'Austria. Nel

frattempo, d'intesa con i Cantoni Grigioni e San Gallo, la Confederazione ha chiesto all'Austria l'apertura di negoziati che inizieranno prossimamente.

Trasporti

I Cantoni di frontiera interessati chiedono inoltre il sostegno federale per il promovimento dei collegamenti ferroviari transfrontalieri (grandi progetti). Un'esigenza molto sentita è il raccordo alla rete francese del TGV. Per l'area ginevrina è importante il collegamento Ginevra-Mâcon che, anche dell'avviso del Consiglio federale, rappresenta la migliore variante, pur essendovi altre possibilità allo studio (Chambéry, Vallorbe). La Comunità di lavoro del Giura ha recentemente pubblicato uno studio sui possibili miglioramenti della linea del TGV Dôle-Vallorbe-Lozanna e Dôle-Pontarlier-Neuchâtel (raccordo per Parigi), il quale sarà esaminato dai servizi federali competenti nell'ottica del finanziamento e dell'economicità. Delle diverse varianti si occupa inoltre un gruppo di lavoro franco-svizzero. Per la regione di Basilea assume rilevanza il progetto TGV Reno-Rodano che dovrebbe raccorciare le tratte Parigi-Basilea e Lione-Basilea e la cui realizzazione sarà sostenuta dalla Confederazione. Altri vantaggi per Basilea dovrebbe pure comportare il collegamento Parigi-Strasburgo, il TGV-Est. Nel frattempo la prima tappa della sua realizzazione è già stata decisa da parte francese.

Sciaffusa chiede una rivalutazione, che il Consiglio federale vede di buon occhio, della linea Zurigo-Sciaffusa-Stoccarda. Un gruppo di lavoro germano-svizzero esamina attualmente le possibili soluzioni (ad es. anche l'impiego di treni «Pendolini»).

Per quanto riguarda il transito attraverso le Alpi in direzione dell'Italia, preoccupazione del Canton Ticino – il decreto federale sul transito alpino prevede la nuova linea solo fino a Lugano –, le autorità federali ritengono che la capacità del tracciato ferroviario a sud di Lugano sia sufficiente. Sono comunque disposte ad eseguire prossimamente uno studio sulle possibilità di un treno ad alta velocità tra Lugano e Milano.

543 Cooperazione intercomunale

La cooperazione transfrontaliera dei Comuni rientra nelle competenze dei Cantoni. Il Consiglio federale auspica tuttavia che questi ultimi consentano ai loro Comuni di praticarla e li incoraggino a risolvere all'occorrenza problemi locali con i Comuni d'oltre confine. Questo modo di procedere è conforme al principio di sussidiarietà, valido anche a livello cantonale.

Il Consiglio federale intende promuovere, per quanto possibile, la cooperazione comunale oltre i confini. Si adopererà in particolare affinché a livello internazionale si ponga rimedio all'incertezza giuridica che talvolta ostacola questa collaborazione. La Commissione intergovernativa germano-franco-svizzera per le questioni di vicinato è intenzionata ad elaborare una convenzione che dovrebbe creare forme giuridiche appropriate ai fini della cooperazione locale transfrontaliera. Inoltre il Consiglio federale è come sempre disposto a sottoscrivere, su richiesta dei Cantoni, la Carta europea dell'autonomia locale del 15 ottobre 1985.

544 Cooperazione intercantonale

Il Consiglio federale auspica che i Cantoni coordinino maggiormente la loro cooperazione transfrontaliera nell'ambito della nuova Conferenza dei governi cantonali, delle conferenze settoriali dei direttori cantonali, delle conferenze regionali o in altre sedi. Gli sforzi intrapresi in previsione di un mercato svizzero interno si ripercuotono pure sulla cooperazione transfrontaliera.

Gli esempi qui di seguito illustrano questa maggiore collaborazione intercantonale:

- Molto attivo è il Gruppo di concertazione dei Cantoni confinanti con la Francia che con le sue risoluzioni del 6 luglio 1993 ha dato importanti impulsi.
- Alla luce della sua situazione geografica, il Giura intende consolidare ulteriormente la sua funzione di collegamento tra la regione attorno a Basilea e la Comunità di lavoro del Giura nonché tra la Svizzera nord-occidentale e la Romandia.
- Per i Cantoni Grigioni, Ticino e Vallese si impone sulla base del nuovo Accordo-quadro del 1993 con l'Italia una coordinazione delle loro relazioni con le regioni italiane limitrofe.
- Zurigo, dal canto suo, vuole intensificare la collaborazione con Argovia e Sciaffusa. Per Berna e Sciaffusa i contatti ai fini della cooperazione transfrontaliera nella regione attorno a Basilea rivestono grande importanza.
- I Cantoni della Svizzera orientale rafforzano la loro collaborazione in vista dell'Euregio Bodensee.
- Le Conferenze dei governi della Svizzera nord-occidentale e della Svizzera centrale coordinano la rappresentanza e la collaborazione dei loro membri nel quadro dell'Assemblea delle regioni d'Europa.

545 Cooperazione nell'ambito delle regioni d'Europa

La nuova Costituzione del Canton Berna del 6 giugno 1993 sancisce nell'articolo 54 capoverso 1: «Il Cantone partecipa alla cooperazione tra le regioni d'Europa» (traduzione non ufficiale). Questa disposizione testimonia degli sforzi crescenti dei Cantoni in vista di una partecipazione attiva alle diverse strutture associative delle regioni d'Europa.

Il Consiglio federale è favorevole a questo impegno e sostiene gli sforzi a livello europeo, in particolare del Consiglio d'Europa per un'Europa delle regioni, in quanto i suoi obiettivi sono conformi all'idea di federalismo e di sussidiarietà.

55 Intensificazione delle relazioni tra Confederazione e Cantoni

551 Ruolo del Gruppo di contatto e della Conferenza dei governi cantonali

Finora il gruppo di contatto Confederazione-Cantoni non si è mai veramente occupato di cooperazione transfrontaliera. Questo tema è stato però affrontato

nel corso della prima seduta dopo la votazione sullo SEE del 6 dicembre 1992 dal presidente del Gruppo di concertazione dei Cantoni confinanti con la Francia. Anche i Cantoni interni hanno mostrato interesse per un loro coinvolgimento negli sforzi della Confederazione e dei Cantoni di frontiera volti ad un'intensificazione della cooperazione transfrontaliera.

Nelle risposte all'inchiesta del DFAE relativa al presente rapporto tutti i Cantoni ritengono che la Conferenza dei governi cantonali debba assumere il coordinamento della «piccola politica estera», vale a dire della cooperazione transfrontaliera.

In questo settore il Gruppo di contatto e la Conferenza dei governi cantonali potrebbero - una precisa ripartizione dei compiti deve essere ancora stabilita - operare in avvenire in tre direzioni:

- La Conferenza dei governi cantonali potrebbe contribuire a potenziare l'informazione e il coordinamento reciproci. Vi è infatti una diffusa carenza di informazioni sugli accordi e sui progetti transfrontalieri esistenti tra i Cantoni ed i loro vicini esteri. Il servizio d'informazione e di coordinazione della Confederazione (cfr. cap. 552) potrebbe raccogliere sistematicamente ed approntare le informazioni con l'aiuto degli eurodelegati e della Fondazione ch per la cooperazione transfrontaliera, i quali svolgono in diversi Cantoni una funzione di tramite in questo settore.
- In qualità di organo del dialogo politico, il Gruppo di contatto Confederazione-Cantoni e la Conferenza dei governi cantonali potrebbero avere un certo peso nel raggiungimento della coesione tra le diverse regioni del Paese e, in particolare, in caso di eventuali tensioni tra i Cantoni di frontiera e quelli interni.
- Infine, il Gruppo di contatto Confederazione-Cantoni potrebbe contribuire a garantire la coerenza tra la cooperazione regionale transfrontaliera e la politica estera della Confederazione, coordinando in un primo tempo i progetti della Confederazione con quelli dei Cantoni.

552 Servizio d'informazione e di coordinamento della Confederazione

Nell'amministrazione federale diversi servizi (Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio; Ufficio federale della pianificazione del territorio; Direzione federale delle dogane; Ufficio federale dell'economia esterna; Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro; Ufficio federale dei trasporti; PTT; FFS; ecc.) si occupano già di problemi inerenti alla cooperazione transfrontaliera. Essi vengono consultati dai Cantoni quando si tratta di trovare soluzioni a quesiti concreti. Inoltre partecipano talvolta alle sedute dei gruppi di lavoro degli organismi transfrontalieri mettendo a disposizione le loro conoscenze specifiche.

I contatti tra i servizi cantonali e federali si caratterizzano a questi due livelli da una carenza di coordinazione. Diversi Cantoni chiedono nelle loro risposte all'inchiesta del DFAE relativa al presente rapporto l'istituzione di un servizio

specifico della Confederazione che si occupi della cooperazione transfrontaliera.

Nell'amministrazione federale, la Sezione frontiere e diritto di vicinato nella Direzione del diritto internazionale pubblico del Dipartimento federale degli affari esteri svolge già oggi in un certo senso il ruolo di coordinatrice, dato che essa tratta gli accordi interstatali in materia di cooperazione regionale transfrontaliera come pure i trattati dei Cantoni con l'estero nonché partecipa a determinati organismi transfrontalieri. Per mancanza di personale e di corrispondenti mandati, questa Sezione non ha potuto finora svolgere una vera e propria funzione di coordinamento.

A causa dell'aumento dell'estensione, dell'importanza e della complessità della cooperazione transfrontaliera, il Consiglio federale intende potenziare nell'ambito delle risorse disponibili la Sezione summenzionata nel senso di un servizio vero e proprio d'informazione e di coordinamento della Confederazione per tutte le questioni riguardanti la cooperazione transfrontaliera. Questo servizio, che sarà anzitutto a disposizione dei Cantoni, avrà i seguenti compiti:

- raccolta e approntamento di informazioni sulle diverse forme della cooperazione transfrontaliera dei Cantoni e Comuni;
- sostegno in campo giuridico e tecnico in materia di negoziati ai Cantoni nei loro contatti transfrontalieri;
- coordinamento e sostegno delle attività dei diversi servizi federali interessati.

L'istituzione di questo servizio centrale non toccherà le attuali competenze dei singoli servizi federali. I contatti di lavoro instaurati tra i servizi specializzati a livello cantonale e federale non vengono interrotti. Affinché il servizio d'informazione e di coordinamento possa adempiere i suoi compiti, dev'essere informato di queste relazioni. Sarebbe inoltre opportuno che i Cantoni lo tengano al corrente dei loro progetti transfrontalieri e che esso possa partecipare, se del caso, alle sedute degli organismi transfrontalieri.

A livello del Consiglio federale, il capo del DFAE continuerà ad essere l'interlocutore dei Governi cantonali in questioni di cooperazione transfrontaliera.

6 Principi e conclusioni

61 Cooperazione transfrontaliera dei Cantoni

- La cooperazione transfrontaliera è alimentata dall'attività dei Cantoni. Ai Cantoni interessati spetta l'iniziativa di sviluppare questa collaborazione. Essi sono pure responsabili della forma che conferiranno alle relazioni transfrontaliere.
- La cooperazione transfrontaliera è però anche parte della politica regionale e della politica d'integrazione della Confederazione. Quest'ultima deve quindi assumersi le sue responsabilità. Nella politica regionale si deve tenere debitamente conto sia della funzione di coesione sia di quella di perequazione. Per tutelare l'equilibrio interno della Confederazione è opportuno ribadire l'omogeneità della politica d'integrazione: il Consiglio federale salvaguarderà gli interessi dell'insieme dei Cantoni nei confronti dell'estero, senza

sfavorire i Cantoni interni rispetto a quelli di confine. Questi ultimi, a causa della loro ubicazione al confine, dovranno però poter praticare la cooperazione transfrontaliera nel modo il più esteso possibile.

- Il Consiglio federale è fermamente deciso a garantire ai Cantoni il sostegno politico ai fini della cooperazione transfrontaliera. Si adopererà affinché, nei limiti del primato della Confederazione nell'ambito della politica estera, le possibilità d'azione dei Cantoni nella cooperazione transfrontaliera vengano rinforzate. Questo significa che:
 - Il Consiglio federale è disposto ad accordare anche in avvenire una grande autonomia ai Cantoni nelle loro relazioni transfrontaliere attraverso un'interpretazione liberale dell'articolo 9 della Costituzione federale. I Cantoni possono in linea di principio stipulare trattati con l'estero in tutti i settori che secondo la Costituzione federale sono di loro competenza.
 - Il Consiglio federale sostiene gli sforzi a livello bilaterale ed europeo volti a promuovere la cooperazione transfrontaliera e la collaborazione tra le regioni d'Europa. Si adopererà in particolare per l'ulteriore sviluppo della Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera, segnatamente allo scopo di rafforzare lo statuto degli organismi preposti alla cooperazione transfrontaliera e di chiarire la natura giuridica delle loro decisioni.
- Il Consiglio federale darà seguito alle richieste concrete dei Cantoni. Queste saranno trattate dai competenti servizi della Confederazione direttamente con i Cantoni interessati. All'occorrenza, il Consiglio federale contribuirà alla soluzione dei problemi.
- Nel corso del presente anno, il Consiglio federale presenterà al Parlamento un messaggio concernente un decreto federale sul promovimento di attività transfrontaliere cantonali e regionali nell'ambito del programma INTER-REG II dell'Unione europea.
- Per rafforzare le relazioni tra Confederazione e Cantoni il Consiglio federale intende:
 - creare un servizio d'informazione e di coordinamento incaricato di trattare le richieste dei Cantoni nell'ambito della cooperazione transfrontaliera;
 - favorire un'informazione tempestiva, aperta e esaustiva nonché lo scambio d'opinioni, in particolare nell'ambito del Gruppo di contatto Confederazione-Cantoni.

62 Partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione

- Il Consiglio federale accorda grande importanza alla collaborazione tra Confederazione e Cantoni in materia di politica estera. Un più forte coinvolgimento dei Cantoni nella formazione della volontà politica nell'ambito delle relazioni con l'estero è necessario, qualora i settori interessati siano di competenza dei Cantoni o li tocchino da vicino.

- Il Consiglio federale è fermamente deciso a tener conto delle competenze dei Cantoni nelle questioni d'integrazione europea e a tutelare i loro interessi, ad informare tempestivamente ed esaurientemente i Cantoni, a consultarli e a coinvolgerli nella preparazione delle decisioni. Se i Cantoni lo desiderano, possono partecipare maggiormente ai lavori della missione svizzera presso l'Unione europea; ciò comporta un rafforzamento dell'Ufficio dell'integrazione in vista della trattazione delle richieste cantonali.
- Il Consiglio federale è favorevole alla partecipazione dei Cantoni e Comuni ad altri settori della politica estera, segnatamente alla cooperazione allo sviluppo, all'aiuto umanitario e alla collaborazione con i Paesi dell'Europa dell'Est.
- Il Consiglio federale ritiene che il Gruppo di contatto Confederazione-Cantoni sia la sede adeguata per discutere della partecipazione di Confederazione e Cantoni alla politica estera. Si accorderà a tal fine con la Conferenza dei governi cantonali. Gli eurodelegati come pure i contatti di lavoro regolari con l'Ufficio dell'integrazione hanno pure un ruolo importante per tutti i problemi d'integrazione europea.
- Il Consiglio federale è disposto ad esaminare con i Cantoni il problema dell'opportunità, del contenuto e della forma di una regolamentazione giuridica della partecipazione dei Cantoni alla politica estera e - come proposto dalla Conferenza dei governi cantonali - a discuterne in un gruppo di lavoro paritetico composto di rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni.

63 Osservazioni finali

Il presente rapporto fa il punto della situazione in materia di cooperazione transfrontaliera e partecipazione dei Cantoni alla politica estera e ne descrive gli sviluppi futuri. Già le discussioni in seno alle Camere federali in merito agli interventi parlamentari, che hanno offerto lo spunto per il presente rapporto, hanno contribuito in maniera rilevante ai fini della sensibilizzazione. I lavori nell'ambito di questo rapporto hanno dato importanti impulsi sia a livello federale sia a livello cantonale, come dimostrato dall'inchiesta del DFAE.

Il Consiglio federale prende atto con soddisfazione dell'avvio di questo processo che intende sostenere efficacemente e auspica una più profonda collaborazione con i Cantoni che consentirà di integrare maggiormente la politica estera nella politica interna e di renderla più accessibile ai cittadini. In questo contesto vanno pure rilevati gli sforzi del Consiglio federale nell'ambito della revisione totale della Costituzione federale e della riforma di Governo dove, in una fase successiva alle revisioni della legislazione attualmente in corso, esso intende anche avviare un processo d'innovazione a livello di direzione federale dello Stato (cfr. messaggio del 20 ottobre 1993 concernente la legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, FF 1993 III 785).

Per mezzo di altri rapporti separati o nel rapporto di gestione il Consiglio federale informerà il Parlamento, i Cantoni e il pubblico sugli sviluppi dei problemi trattati in questo rapporto.

Risoluzioni del gruppo di concertazione dei Cantoni confinanti con la Francia

(Gruppo di concentrazione dei Cantoni frontalieri confinanti con la Francia)

destinate al Consiglio federale
conseguenti alla reiezione dell'Accordo SEE

del 6 luglio 1993

Risoluzione n. 1

Programma consecutivo alla reiezione dello SEE

Il Gruppo di concertazione dei Cantoni confinanti con la Francia plaude al programma conseguente alla reiezione dell'Accordo SEE presentato dal Consiglio federale nel messaggio del 24 febbraio 1993.

Non ritenendo praticabile e confacente agli interessi svizzeri l'isolazionismo, il Gruppo approva la volontà della Confederazione di mantenere aperte tutte le opzioni di stretta collaborazione con la CE, con i suoi Stati membri e con i Paesi dell'AELS, compresa un'eventuale ulteriore adesione allo SEE o alla CE, nonché le riforme proposte nel messaggio per ridare impulso all'economia svizzera e rafforzare l'eurocompatibilità della nostra legislazione.

1.1 Nuovo orientamento della politica europea:

Il Gruppo si oppone ad un atteggiamento isolazionista e ritiene invece indispensabile lo sviluppo di una stretta ed efficace politica di cooperazione con la CE. Una futura adesione allo SEE e/o alla CE deve restare un obiettivo a medio e lungo termine della politica europea del Consiglio federale. Nel frattempo il Gruppo approva gli sforzi della Confederazione volti alla conclusione di accordi bilaterali con i nostri partner europei, di cui sottolinea l'importanza per la competitività dell'economia svizzera.

I membri del Gruppo hanno peraltro interessi specifici da difendere nei settori che li concernono più da vicino e che sono connessi con la loro particolare situazione geografica di Cantoni di confine. Chiedono pertanto al Consiglio federale di informarli tempestivamente su tutti i temi oggetto di negoziati bilaterali. Qualora interessi o competenze cantonali dovessero rientrare nell'ambito di tali negoziati, lo pregano di coinvolgerli nell'elaborazione delle decisioni e di tener conto delle loro posizioni.

¹⁾ Dal testo originale francese (FF 1994 II 653).

1.2 Impulso all'economia di mercato a livello svizzero:

Favorire un mercato interno elvetico è ormai la condizione sine qua non per garantire la competitività delle imprese svizzere confrontate con il mercato unico. Urge adeguare alle nuove esigenze della concorrenza internazionale le condizioni quadro del nostro assetto economico attraverso una liberalizzazione e una maggiore flessibilità delle prescrizioni restrittive. Questo sforzo deve essere intrapreso congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni.

Sul piano federale il Gruppo appoggia le misure proposte dal Consiglio federale nel messaggio del 24 febbraio 1993 relativamente ai settori del diritto della concorrenza, del mercato del lavoro, della formazione e della ricerca come anche gli sforzi tesi ad accelerare, a livello federale e cantonale, le procedure amministrative. Formula tuttavia riserve in merito alla proposta del Consiglio federale di elaborare una «legge federale quadro sul mercato interno», la cui finalità in sé non viene contestata, ma lo strumento scelto dalla Confederazione è oggetto di un certo riserbo da parte dei Cantoni membri del Gruppo di concertazione. Questi ultimi si pronunceranno tuttavia dopo aver esaminato l'avampoprogetto di legge federale nel corso della procedura di consultazione.

1.3 Ripresa di progetti EUROLEX:

Nonostante il rifiuto del 6 dicembre, i membri del Gruppo hanno ritenuto indispensabile procedere agli adeguamenti giuridici che ci sarebbero stati comunque imposti qualora avessimo aderito all'Accordo SEE. Questa misura consentirà di contribuire fortemente all'attuazione del mercato interno svizzero. D'altro canto, avendo appurato che un atteggiamento isolazionista non è confacente alla Svizzera, si dovrà fare in modo di rendere il nostro ordinamento giuridico il più eurocompatibile possibile non trascurando, ove necessario, il principio della reciprocità. Un avvicinamento della nostra legislazione alle norme europee agevolerà i nostri negoziati con la CE.

La ripresa dei progetti EUROLEX si inserisce quindi nella logica del programma presentato dal Consiglio federale e gode del totale appoggio dei membri del Gruppo i quali si impegnano a fornire uno sforzo equivalente nei settori di loro competenza e a contribuire alla creazione di uno spazio economico svizzero imperniato sul principio della reciprocità intercantonale.

Il Gruppo di concertazione rivolge tuttavia alcune domande specifiche al Consiglio federale relative ai settori di competenza federale:

1. *Lex Friedrich*: il messaggio del 24 febbraio informa della prevista modifica della LF sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, ma aggiunge che essa sarà oggetto di un progetto separato per considerazioni d'ordine giuridico-politico. Il Gruppo auspica che la Confederazione adotti rapidamente misure tese ad abolire la Lex Friedrich nei confronti delle persone e delle imprese estere domiciliate in Svizzera. Per quanto riguarda l'acquisto di residenze secondarie si dovrà trovare una soluzione più flessibile e rispettosa delle specificità di ciascun Cantone.

2. *Frontalieri:*

- Il Gruppo auspica che l'UFIAML abbandoni la prassi intesa a dedurre dal contingente di permessi per stranieri concessi ai Cantoni il numero di permessi rilasciati ai lavoratori frontalieri. Tale prassi, infatti, svantaggia i Cantoni frontalieri rispetto a quelli dell'interno segnatamente per quanto concerne l'assunzione di quadri e di specialisti.
- Il Gruppo approva le modifiche parziali dell'Ordinanza del 21 aprile 1993 che limita il numero degli stranieri e in particolare i miglioramenti recati allo statuto dei frontalieri. Auspica altresì la rapida liberalizzazione preconizzata dal Consiglio federale che prevede l'equiparazione dello statuto dei frontalieri - fatta eccezione del diritto di eleggere domicilio - a quello dei residenti permanenti.

3. *Lavoratori stranieri:* il Gruppo auspica un ammorbidimento delle condizioni di mobilità intercantonale dei lavoratori stranieri con permesso B, stagionali o frontalieri.4. *Scambio di giovani:* la Confederazione deve agevolare gli stage di perfezionamento professionale in Svizzera dei giovani europei. Ai sensi dell'attuale legislazione gli stage in Svizzera dei giovani stranieri europei che non hanno la qualifica di studente né sono assunti in una professione sanitaria sono assimilati a soggiorni di breve durata limitati al massimo a sei mesi. Tenuto conto dei sempre più numerosi programmi di scambio di giovani a cui partecipano la Svizzera o i Cantoni, sarebbe opportuno trovare una soluzione più elastica. Malgrado gli accordi sull'ammissione di praticanti, firmati con diversi Paesi, non è sempre possibile soddisfare adeguatamente la domanda.

Settori di *competenza cantonale:* il Gruppo si impegna ad appoggiare i seguenti adeguamenti:

1. *Appalti pubblici:* un'apertura degli appalti pubblici sulla base della reciprocità.
2. *Equipollenza dei diplomi:* ratifica in termini brevi della convenzione intercantonale del 18 febbraio 1993 sul riconoscimento dei diplomi di formazione.
3. *Patente d'avvocato:* adozione di una adeguata soluzione che favorisca il riconoscimento intercantonale delle patenti di avvocato e l'esercizio della professione sull'insieme del territorio elvetico.
4. *Monopoli cantonali di servizi, assicurazioni immobiliari:* liberalizzazione graduale, sulla base della reciprocità, per meglio avvicinarsi alla legislazione europea.
5. *Libera circolazione dei medicinali:* adozione del Concordato intercantonale sui medicinali del 1988.

Il Gruppo di concertazione è inoltre del parere che tutti gli adeguamenti, previsti a suo tempo nel quadro dell'applicazione dell'Accordo SEE e la cui adozione può essere predisposta autonomamente dai Cantoni, devono essere effettuati da questi ultimi onde garantire, per quanto possibile, l'eurocompatibilità delle legislazioni cantonali.

Risoluzione n. 2

Dimensione sociale dell'integrazione

In previsione non solo di una liberalizzazione economica, ma soprattutto di una futura apertura delle frontiere alla libera circolazione delle persone, il Gruppo auspica che il Consiglio federale adotti misure collaterali a carattere sociale.

L'apertura delle frontiere e l'attuazione dell'integrazione economica e sociale potrebbero, a breve e lungo termine, avere implicazioni socio-economiche negative per le regioni transfrontaliere, in particolare per le regioni confrontate, oltre confine, con partner di livello socio-economico differente. Se si aggiunge, conformemente al messaggio del Consiglio federale, che «una concorrenza serrata causerà anche ridistribuzioni e colpirà in modo particolarmente duro lavoratori o regioni poco produttivi»¹⁾ bisognerà sviluppare mezzi efficaci e permanenti che consentano ai Cantoni di agire contro le ripercussioni di un eventuale dumping sociale.

Per il Consiglio federale si tratta quindi di trovare soluzioni che vadano nel senso delle mozioni Fasel e Tschopp depositate nel corso della sessione autunnale 1992 e che fanno riferimento alle possibilità di estensione del campo di applicazione dei contratti collettivi di lavoro e alla repressione delle pratiche manifestamente abusive in materia di sottocosto salariale.

Risoluzione n. 3

Articoli 9 e 10 della Costituzione federale, una nuova interpretazione?

Il Gruppo di concertazione prende atto delle risposte del Consiglio federale alle mozioni Spielmann ed Epiney, rispettivamente del 7 e 9 dicembre 1992, sull'interpretazione estensiva degli articoli 9 e 10 della Costituzione federale.

Nella risposta alla mozione Spielmann del 7 dicembre 1992, il Consiglio federale sottolinea in particolare che la prassi della Confederazione è sempre stata di tipo liberale, nel senso che consente ai Cantoni di concludere trattati con l'estero non solo nelle materie enunciate all'articolo 9, ma anche nei settori di loro competenza, nel rispetto della Costituzione (ciò significa *expressis verbis* l'esclusione di ogni competenza federale implicita). Detti trattati però non devono contenere alcunché di contrario alla Confederazione o ai diritti di altri

¹⁾ Messaggio del Consiglio federale del 24 febbraio 1993, FF 1993 I 626.

Cantoni. I Cantoni, che devono prendere l'iniziativa per primi, sono liberi di gestire il margine di manovra lasciato loro in questo contesto. Garantendo un'interpretazione più ampia dell'articolo 9 il Consiglio federale consente ai Cantoni di gestire autonomamente i rapporti con i loro vicini oltre confine.

Il Gruppo interpreta questa risposta come una presa di coscienza della Confederazione dell'esistenza di una responsabilità dei Cantoni frontalieri nella gestione delle relazioni di vicinato con i partner oltre confine. Nella prospettiva di una partecipazione della Svizzera all'integrazione europea, e soprattutto al grande mercato unico, i Cantoni frontalieri hanno il dovere di anticipare l'apertura delle frontiere alla libera circolazione delle merci, dei capitali, dei servizi e delle persone. Si tratta di preparare la popolazione, le imprese e tutti gli attori socio-economici dei Cantoni di confine alla nuova funzione della frontiera destinata a divenire un luogo di intensi scambi economici, commerciali e sociali.

Il Gruppo auspica, nello spirito delle risposte date dal Consiglio federale alle mozioni citate, che la Confederazione appoggi gli eventuali interventi regionali e di vicinato dei Cantoni frontalieri nella misura in cui siano effettuati nella prospettiva di un rafforzamento della microintegrazione.

Risoluzione n. 4

Conferenza dei governi cantonali

Il Gruppo di concertazione appoggia fermamente la creazione di una Conferenza svizzera dei governi cantonali, presieduta dai Cantoni, ritenendola uno strumento efficace in grado di difendere gli interessi cantonali, in particolare per quanto concerne la politica svizzera di integrazione europea.

Il Gruppo prende atto della dichiarazione del Consiglio federale nel messaggio del 24 febbraio 1993: «Riteniamo necessario mantenere la cooperazione tra il nostro Collegio e i governi cantonali, nello spirito del disegno contenuto nel decreto federale sullo SEE in merito all'articolo 21 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale. L'organo di contatto dei Cantoni costituisce la sede adatta a questo dialogo». ¹⁾

I membri del Gruppo, considerando l'esperienza fatta con l'Accordo SEE, ritengono indispensabile istituire una struttura formale di cooperazione di integrazione europea su una base orizzontale (tra Cantoni) e verticale (Cantoni-Confederazione).

In questa ottica occorrerà analizzare anche la questione di una nuova base legale, essenzialmente costituzionale, tema questo finora non del tutto affrontato. Le rivendicazioni dei Cantoni sull'integrazione europea dovrebbero essere garantite costituzionalmente, indi ancorate nella legislazione federale. Tale studio dovrebbe essere avviato tempestivamente e indipendentemente dalle realizzazioni concrete in materia di integrazione europea che potrebbero profilarsi in futuro.

¹⁾ Messaggio del Consiglio federale del 24 febbraio 1993, FF 1993 I 621.

Per negoziare tutti questi problemi in modo efficace e costruttivo conviene creare innanzitutto una struttura istituzionale di cooperazione orizzontale e verticale. Siccome i Cantoni non sono molto certi che l'organo di contatto, nella sua forma attuale, possa adempiere appieno questo ruolo, la discussione verte sulla creazione, mediante un accordo intercantonale di una «Conferenza dei governi cantionali». Dal canto suo il Gruppo appoggia fermamente l'istituzione tempestiva di tale organo che sarà presieduto dai Cantoni medesimi. Si intende peraltro associare la Confederazione ai lavori della Conferenza.

Il Gruppo sottolinea d'altronde l'esistenza di strutture analoghe presso i nostri vicini evidenziando così la possibilità di risolvere la problematica del diritto di partecipazione degli Stati federati all'elaborazione e all'applicazione della politica di integrazione europea dei Governi centrali. In Germania, l'articolo 23 della Costituzione federale ha messo fine a una lunga discussione in materia. Esso sancisce formalmente i diritti di partecipazione dei Länder agli affari europei ed è stato adottato il 26 giugno 1992 dalla Commissione costituzionale istituita congiuntamente dal Bundestag e dal Bundesrat a fine 1992. In Austria è stata firmata il 12 marzo 1992 dal Cancelliere federale, dal Ministro per gli Affari federali e dai capi di governo dei nove Länder austriaci una Convenzione relativa al diritto di partecipazione dei Länder e dei Comuni all'integrazione europea, entrata in vigore il 26 dicembre 1992.

Risoluzione n. 5

Rappresentanza dei Cantoni a Bruxelles

Il Gruppo di concertazione invita i Cantoni a studiare, per il tramite dell'organo di contatto, l'opportunità di creare una rappresentanza dei Cantoni a Bruxelles.

Tale rappresentanza potrebbe avere quattro funzioni principali, vale a dire:

- punto di informazione sulla Comunità a disposizione dei Cantoni. La rappresentanza cantonale sarebbe incaricata di ottenere informazioni sui progetti in elaborazione in seno alla Commissione, l'applicazione di una legislazione, il funzionamento di un'azione o di un programma comunitario specifico, ecc.;
- posto di osservazione nel corso di un qualsiasi sviluppo della politica svizzera di integrazione europea che potesse interessare i Cantoni. In ogni nuovo negoziato la rappresentanza cantonale dovrebbe essere attenta a quanto concerne le competenze cantonali e informarne direttamente i Cantoni;
- rappresentanza cantonale sia presso le altre regioni europee rappresentate a Bruxelles, sia presso ogni visitatore interessato al federalismo svizzero, alle attività cantonali, ecc.;
- struttura di accoglienza per ricevere autorità cantonali, politici, imprenditori, scuole, ecc.

Risoluzione n. 6

La cooperazione transfrontaliera come strumento di integrazione cantonale

I Cantoni membri del Gruppo di concertazione si impegnano sempre più attivamente nella cooperazione transfrontaliera allo scopo di promuovere, parallelamente alla politica europea della Confederazione, un'integrazione regionale armoniosa con i vicini d'oltre confine.

Lo SEE, grazie alla libera circolazione di merci, persone, capitali e servizi, avrebbe risolto molti problemi legati all'esistenza medesima del confine geopolitico. Per contro, come è già stato detto nella Risoluzione n. 2 qui innanzi, diverse analisi economiche e l'esperienza stessa della Comunità europea rivelano chiaramente che l'abolizione delle frontiere può avere effetti negativi sulle regioni di confine. Tali effetti derivano anche dalla evidenziazione delle difficoltà di collegamento tra sistemi socioeconomici e amministrativi differenti.

Queste constatazioni e gli obiettivi di una politica di integrazione attiva della Svizzera in Europa obbligano i nove membri del Gruppo di concertazione, alla stregua della maggior parte degli altri Cantoni frontalieri, ad impegnarsi maggiormente nella politica di microintegrazione transfrontaliera condotta sinora. I risultati di un'inchiesta realizzata presso 16 Cantoni frontalieri hanno chiaramente evidenziato la presenza di programmi concreti di carattere transfrontaliero lungo tutto il confine svizzero.

È pure significativa l'implicazione crescente dei Cantoni svizzeri nei programmi comunitari INTERREG di provata efficacia. La CE ha del resto deciso di prorogare detto programma comunitario per un nuovo periodo 1994-1997 quadruplicando i fondi messi a disposizione. Rammentiamo, ad esempio, che INTERREG I (1991-1993) toccava quasi il miliardo di ECU.

Per porre i Cantoni frontalieri sullo stesso piano dei loro partner confinanti, i quali beneficiano di un ampio appoggio della CE, e per favorire soprattutto l'integrazione regionale, il Gruppo invita la Confederazione ad appoggiare la concretizzazione delle politiche di cooperazione transfrontaliera.

Se del caso, il Gruppo si terrà pronto a formulare proposte concrete in tal senso.

Risoluzione n. 7

Partecipazione svizzera ai programmi comunitari di ricerca e di istruzione, una necessità

Il Gruppo auspica che la Confederazione faccia tutto il possibile affinché la Svizzera possa partecipare ai diversi programmi di ricerca, di istruzione e di formazione della Comunità europea e che venga istituzionalizzata una politica di accoglienza aperta e flessibile a livello federale e cantonale, nei confronti dei praticanti dello SEE desiderosi di soggiornare temporaneamente in territorio elvetico.

Malgrado le difficoltà con le quali è confrontato il Consiglio federale nel quadro dei negoziati bilaterali con la CE, il Gruppo sottolinea ancora una volta l'importanza di una partecipazione svizzera ai programmi scientifici e tecnologici. Parallelamente alla necessità di dinamizzare l'economia svizzera attraverso riforme interne (rilancio economico e Swisslex) occorre garantire prioritariamente al nostro Paese, alla nostra economia e alle nostre forze vive l'accesso al «know how» sviluppato nel quadro della CE e di conseguenza le stesse possibilità di successo offerte ai nostri vicini.

Per quanto concerne i programmi di istruzione e di formazione professionale quali PETRA, «Giovani per l'Europa» e LINGUA, è indispensabile che essi siano accessibili ai nostri giovani. Perfezionarsi, acquisire nuove conoscenze, beneficiare di esperienze linguistiche e culturali e acquisire nozioni di tradizioni diverse fanno ormai parte delle esigenze del mercato del lavoro.

In applicazione del principio della reciprocità, il Gruppo auspica inoltre una maggiore apertura ed una maggiore elasticità della politica federale e cantonale in materia di accoglienza di praticanti SEE.

Institut suisse de droit comparé
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung
Istituto svizzero di diritto comparato
Swiss Institute of Comparative Law

Diritti di partecipazione dei Länder tedeschi e austriaci in materia d'integrazione europea

25 ottobre 1993

Germania

Diritti di partecipazione dei Länder in materia d'integrazione europea

Nella Repubblica federale si sono cercati per tempo mezzi appropriati per coinvolgere i Länder nelle decisioni e nei negoziati che intervengono nel quadro delle Comunità europee. Vanno menzionati in particolare:

- l'influenza esercitata dai Länder sulla posizione dei rappresentanti tedeschi negli organi della CE (n. 1);
- l'invio di rappresentanti dei Länder in seno alle delegazioni della Repubblica federale tedesca (n. 2), come pure
- le possibilità per i Länder di esercitare direttamente la loro influenza a livello della Comunità (n. 3).

1 Influenza dei Länder sulla posizione dei rappresentanti tedeschi negli organi della CE

L'evoluzione che ha avuto luogo sino ad oggi è avvenuta in quattro tappe: l'articolo 2 della legge di approvazione dei Trattati del 1957 istitutivi delle Comunità europee stabiliva già la cosiddetta procedura di avviamento (n. 1.1), completata nel 1979 dalla nuova procedura di partecipazione dei Länder (n. 1.2). La procedura seguita attualmente corrisponde in sostanza a quella prevista dall'articolo 2 della legge sull'Atto unico europeo (n. 1.3). Infine, nel quadro della ratifica del Trattato di Maastricht, i diritti di partecipazione dei Länder sono stati inseriti nella costituzione e ampliati (n. 1.4).

1.1 Articolo 2 della legge di approvazione dei Trattati istitutivi

Già la legge di approvazione dei Trattati istitutivi¹⁾ prevede che il governo federale debba tenere costantemente informati il Bundestag (Camera dei depu-

¹⁾ BGBI. 1957 II pag. 753.

tati) e il Bundesrat (Camera dei Länder) sugli sviluppi che hanno luogo nel Consiglio della CEE. Nella misura in cui un atto del Consiglio renda necessaria, in Germania, l'adozione di leggi interne oppure crei un diritto immediatamente applicabile in Germania, l'informazione deve avvenire prima della decisione del Consiglio. Questa procedura, detta d'avviamento («Zuleitungsverfahren») o anche procedura del Bundesrat («Bundesratsverfahren»), è stata precisata in diverse lettere e accordi, come pure dal Regolamento del Governo federale¹⁾.

Il Bundesrat non si è limitato a prendere atto dei progetti trasmessigli, ma ha anche espresso il suo parere in vari casi. Tali pareri non erano peraltro vincolanti per il Governo federale e spesso pervenivano troppo tardi per poter ancora avere un'influenza sulla decisione di Bruxelles. In varie occasioni sono stati modificati progetti nel corso delle deliberazioni della CE, senza che il Governo federale avesse consultato il Bundesrat in proposito.

1.2 Nuova procedura di partecipazione dei Länder

Nel 1979 la collaborazione tra lo Stato federale e i Länder nelle questioni concernenti la CE ha ricevuto una nuova disciplina in base ad uno scambio di corrispondenza tra il Cancelliere federale e il Presidente della Conferenza dei presidenti dei governi dei Länder. Contrariamente all'articolo 2 della legge sull'approvazione dei Trattati istitutivi delle Comunità europee, il coordinamento non doveva più aver luogo attraverso il Bundesrat, ma doveva coinvolgere direttamente i Länder. Questa «nuova procedura di partecipazione dei Länder» è stata recepita nel § 85a del Regolamento del Governo federale (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesregierung II) del 15 ottobre 1980. Al riguardo vanno rilevati soprattutto gli aspetti seguenti:

- L'*Osservatore dei Länder* presso le Comunità europee (cfr. n. 3.1) diviene la cerniera tra lo Stato federale e i Länder. L'istituzione dell'osservatore dei Länder presso le Comunità europee era già stata decisa nel 1956 nel quadro dei negoziati relativi al Trattato di Roma. Il titolare di questa funzione era allora nominato dalla Conferenza dei ministri dell'economia dei Länder. Secondo la nuova disciplina, il ministro federale dell'economia mette a disposizione dell'osservatore dei Länder i documenti del Consiglio della CE trasmessi al Governo federale. Inoltre, nel quadro della procedura di avviamento, sono altresì comunicati progetti preliminari e documenti degli uffici della Commissione, a meno che sia evidente che essi non riguardano materie appartenenti alla competenza legislativa esclusiva dei Länder o inerenti ai loro interessi fondamentali, specialmente in materia finanziaria.
- I Länder si sforzano di pervenire a una posizione comune, tenuto conto degli obiettivi della politica estera e d'integrazione, come pure dei bisogni dello Stato federale. Per coordinare le *posizioni prese dai Länder* sono stati creati servizi comuni presso le conferenze specializzate dei ministri dei Länder.

¹⁾ Lettera del 6 settembre 1963 del Segretario di Stato presso la Cancelleria federale ai membri del Governo federale; lettera del 9 agosto 1981 del Capo della Cancelleria federale a tutti i membri del Governo federale.

- Lo Stato federale s'impegna a *discostarsi* dalla posizione adottata dai Länder solo per motivi imperativi di politica estera e d'integrazione. In tal caso esso comunica ai Länder le ragioni che l'hanno costretto a prendere una decisione divergente.
- Lo Stato federale promette, a richiesta dei Länder e nella misura del possibile, di farsi affiancare da due *rappresentanti dei Länder* nelle discussioni degli organi consultivi della Commissione e del Consiglio, quando la misura prevista concerne una competenza esclusiva dei Länder. È stata così codificata una prassi già vigente.

Tuttavia le esperienze pratiche fatte con questo modello si sono rivelate essere scadenti¹⁾. Dal 1980 al 1986 sono stati comunicati all'osservatore dei Länder più di 1000 progetti della CE. Di essi, circa 300 sono stati trasmessi ai servizi comuni sopra menzionati. Tali servizi hanno elaborato una posizione comune dei Länder solo in 37 casi; in un solo caso ha avuto luogo una concertazione tra lo Stato federale e i Länder.

Quali sono state le *ragioni di questo insuccesso*? Si citano, al proposito, tra l'altro:

- il principio dell'unanimità dei Länder; contrariamente a quanto avviene nel Bundesrat, dove i suffragi dei Länder sono ponderati e le decisioni sono prese a maggioranza, nella procedura di partecipazione ogni Land ha lo stesso peso; si deve ricercare una posizione comune;
- la mancanza di coordinamento tra le conferenze specializzate dei ministri nelle questioni concrete che concernono ambiti differenti;
- l'assenza di un'infrastruttura sufficiente. I servizi comuni non hanno potuto sostituire il Bundesrat, che beneficia di un apparato amministrativo e di contatti con il Bundestag, con il Parlamento europeo e con altre istituzioni della CE;
- il mancato coordinamento tra la procedura di partecipazione dei Länder e quella del Bundesrat (tuttora in vigore secondo l'art. 2 della legge d'approvazione dei Trattati istitutivi delle Comunità europee);
- l'assenza, nella maggior parte dei Länder, di un servizio centrale competente per le questioni europee.

1.3 **Articolo 2 della legge sull'Atto unico europeo**

I Länder hanno colto l'occasione della ratifica dell'Atto unico europeo per esigere un ampliamento della loro partecipazione alla formazione della volontà politica nazionale in materia di decisioni prese nell'ambito delle Comunità europee. Il risultato di queste richieste è costituito dall'articolo 2 della legge del

¹⁾ cfr. in particolare i contributi di G. Ziller, G. Einert, R. Hrbek, L. Stavenhagen in: R. Hrbek/U. Thaysen, *Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden 1986; I. Hannaleck/W. Schumann, *Die Beteiligung der Länder an der EG-Politik des Bundes. Probleme und Alternative*, in ZParl. 1983, pag. 362 segg.; F. Stöger, *Aufgaben und Tätigkeit des Beobachters der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften*, in: S. Magiera/D. Merten (editori), *Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, Vorträge und Diskussionsbeiträge der verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1987 bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Berlino 1988, pag. 108 seg.

19 dicembre 1986 sull'Atto unico europeo del 28 febbraio 1986 (Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte, EEAG)¹⁾.

Art. 2 EEAG (traduzione non ufficiale)

(1) Senza pregiudizio dell'articolo 2 della legge sui Trattati di Roma del 25 marzo 1957, il Governo federale informa il Bundesrat in modo dettagliato e il più rapidamente possibile su tutti i progetti che, nell'ambito della CE, sono suscettibili d'interessare i Länder.

(2) Prima di dare il proprio accordo a decisioni della CE che, interamente o in singole disposizioni, concernono materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dei Länder o che toccano interessi fondamentali di questi ultimi, il Governo federale dà la possibilità al Bundesrat di prendere posizione entro un termine adeguato.

(3) Durante i negoziati il Governo federale tiene conto di questa posizione. Nella misura in cui essa concerne materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dei Länder, il Governo federale può discostarsene solo per motivi imperativi di politica estera e d'integrazione. Inoltre esso, nel ponderare gli interessi politici tiene conto di quelli presentati dai Länder attraverso il Bundesrat.

(4) Se la posizione assunta dal Bundesrat non è accolta, qualora trattasi di una materia della competenza legislativa esclusiva dei Länder, o altrimenti a richiesta di questi ultimi, il Governo federale comunica al Bundesrat i motivi determinanti di tale divergenza.

(5) Nel caso in cui il Bundesrat abbia diritto di prendere posizione, rappresentanti dei Länder devono, su richiesta e senza pregiudizio della disciplina già vigente, essere invitati a partecipare alle deliberazioni degli organi consultivi della Commissione e del Consiglio, nella misura in cui ciò sia consentito al Governo federale.

(6) Le modalità di dettaglio relative all'informazione e alla partecipazione sono regolate in un accordo che sarà concluso tra lo Stato federale e i Länder.

1.3.1 Innovazioni apportate al coordinamento finora vigente

a) La posizione dei Länder sui progetti della CE è presa in seno al Bundesrat. Questa soluzione presenta il vantaggio pratico di consentire il raggiungimento, all'interno del Bundesrat, di una posizione uniforme, adottata con la maggioranza.

Il Bundesrat è un organo federale che partecipa alla funzione legislativa e amministrativa dello Stato federale. Esso si compone dei governi dei Länder. Ogni Land dispone di almeno tre voti; i Länder con più di due milioni di abitanti dispongono di quattro voti, i Länder con più di sei milioni di abitanti dispongono di cinque voti, quelli con più di sette milioni di abitanti di sei voti. I rappresentanti di ciascun Land sono vincolati alle istruzioni ricevute e devono esprimere un voto unitario.

Per rendere effettivo e flessibile l'esercizio dei suoi diritti di partecipazione al processo decisionale a livello nazionale, il Bundesrat ha istituito, il 10 giugno 1988, mediante un completamento del suo regolamento interno, una Camera

¹⁾ del 19 dicembre 1986, BGB1. II pag. 1102.

²⁾ Art. 51 GG, nuovo testo introdotto dall'art. 4 del Trattato d'unione (Einigungsvertrag).

competente per i progetti della CE¹⁾. Sono attribuiti a tale Camera tutti i progetti confidenziali e quelli particolarmente urgenti della CE²⁾. Secondo il § 45b del Regolamento del Bundesrat, le decisioni della Camera sopra menzionata hanno gli effetti di una decisione del Bundesrat. La votazione si svolge, in sostanza, conformemente ai criteri applicati al plenum, ossia il numero dei suffragi di ogni Land è ponderato nella Camera secondo i criteri stabiliti all'articolo 52 capoverso 2 della Costituzione. In determinati casi la decisione può essere presa secondo la procedura di consultazione. Ogni Land delega un membro o un membro supplente del Bundesrat quale membro della Camera competente per le questioni della CE. Solo i membri dei Governi dei Länder hanno diritto di voto; incaricati dei Länder, rappresentanti permanenti di un membro del Bundesrat e i Segretari di Stato dello Stato federale hanno tuttavia facoltà di partecipare alle sedute della Camera e di prendervi la parola.

b) L'articolo 2 capoverso 3 EEAG dispone che nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dei Länder il *Governmento federale è vincolato* - anche se non in modo assoluto - alla posizione presa dal Bundesrat. È tuttora controverso se tale prescrizione crei un obbligo giuridico per il Governo federale, o se si tratti di una semplice concretizzazione del principio della solidarietà federale, secondo cui lo Stato federale non può far uso del proprio potere in materia di politica estera in modo abusivo, ossia senza tener conto degli interessi dei Länder. È altresì controverso se si sia in presenza di una disposizione su cui può essere fondata un'azione giudiziaria o se al Governo federale competa un potere di apprezamento.

Secondo le esperienze fatte sinora³⁾, il Governo federale s'è sforzato generalmente di tener conto nel corso dei negoziati delle posizioni prese dal Bundesrat. Ciò è stato facilitato dal fatto che le posizioni del Bundesrat divergono solo raramente da quelle del Governo federale. In molti casi, in sede di negoziati a livello della CE, le posizioni del Bundesrat hanno rafforzato quelle del Governo federale. Tra il 1987 e il 1989, il Governo federale s'è discostato in quattro occasioni⁴⁾ dalla posizione presa dal Bundesrat in merito a progetti di competenza legislativa esclusiva dei Länder. Il Governo federale ha generalmente giustificato il proprio voto favorevole ai progetti contestati dai Länder adducendo che, senza la sua approvazione, non avrebbero potuto essere conseguiti certi successi parziali ai quali i Länder erano interessati⁵⁾.

c) L'EEAG estende il *dovere d'informazione* del Governo federale nei confronti del Bundesrat a tutti i progetti suscettibili d'interessare i Länder; l'infor-

¹⁾ BGBI. I pag. 857.

²⁾ Cfr. in particolare al proposito G.-B. Oschatz (direttore del Bundesrat)/H. Risse (capo del servizio parlamentare alla Segreteria del Bundesrat), *Bundesrat und EG*, in: DöV 1989 pag. 515.

³⁾ Rapporto dei mandatari dei Länder presso lo Stato federale, del 16 maggio 1990, pag. 19 seg.

⁴⁾ Si è trattato della direttiva sui diplomi universitari (BR-Dr. 546/87), del regolamento sulla riforma dei fondi strutturali (BR-Dr. 367/87 e BR-Dr. 395/88), della risoluzione del Consiglio e dei ministri dell'educazione riuniti in consiglio in favore dell'educazione in materia sanitaria nelle scuole (BR-Dr. 509/88) e della direttiva sulla televisione (BR-Dr. 259/86).

⁵⁾ Rapporto dei mandatari dei Länder presso lo Stato federale, del 16 maggio 1990, allegato 7, pag. 20.

mazione dev'essere fornita in modo «dettagliato» e «il più presto possibile». Tale obbligo d'informare è stato precisato con l'accordo concluso il 17 dicembre 1987 tra lo Stato federale e i Länder¹⁾. Il Bundesrat riceve attualmente circa 10 000 documenti all'anno. Poiché esso non può occuparsi da solo di tutti questi progetti, l'Ufficio della commissione per le questioni della CE effettua una selezione. I Länder, che vengono informati di tutte le trasmissioni ricevute dal Bundesrat, hanno la facoltà di completare questa scelta. Lo stesso diritto compete alle singole commissioni specializzate del Bundesrat.

1.3.2 Rapporto dei mandatari dei Länder presso lo Stato federale del 16 maggio 1990

Il rapporto dei mandatari dei Länder presso lo Stato federale del 16 maggio 1990 contiene un'esposizione dettagliata dei differenti aspetti della procedura di partecipazione del Bundesrat e delle esperienze fatte sino ad allora. In tale rapporto si trovano, tra l'altro, le critiche e le proposte di miglioramenti seguenti:

- La decisione del Bundesrat dovrebbe coincidere in modo più preciso con il momento in cui il Governo federale determina la politica che seguirà nei negoziati. A tal fine il Bundesrat ha bisogno d'informazioni attuali e centralizzate circa il calendario dei progetti legislativi della Comunità e sul processo di formazione della volontà del Governo federale. Per poter accertare con maggiore anticipazione l'opinione formatasi nei diversi Länder, dovrebbero essere trasmessi regolarmente anche i documenti preparatori della Commissione.
- La segreteria del Bundesrat dovrebbe - con il concorso dei rappresentanti dei Länder negli organi della CE - procedere sistematicamente a un controllo destinato ad appurare in quale misura le posizioni del Bundesrat si sono affermate nel quadro della procedura consultiva e per quali motivi determinate esigenze non hanno potuto realizzarsi.
- Il sistema d'informazione del Bundesrat («KEP-Konkordanz»), che contiene sia i progetti della CE che i documenti del Parlamento tedesco, dovrebbe essere sviluppato. Trattasi di una banca di dati computerizzata che contiene le informazioni importanti disponibili in relazione a ogni progetto della CE. Nel frattempo è stato reso possibile ai Länder l'accesso a tali dati mediante il procedimento on line.

1.4 Articolo 23 della Costituzione (nuovo testo)

In previsione della ratifica del Trattato di Maastricht è stato introdotto nella Costituzione un nuovo articolo 23²⁾. Questo lungo articolo, composto di sette

¹⁾ Accordo tra il Governo federale e i Governi dei Länder sull'informazione e sulla partecipazione del Bundesrat e dei Länder in questioni riguardanti la CE, in esecuzione dell'articolo 2 della legge del 19 dicembre 1986 sull'Atto unico europeo del 28 febbraio 1986.

²⁾ BGBI. I pag. 2086 seg. Circa le proposte del Bundesrat, cfr. BR-Dr. 703/89 e BR-Dr. 920/90.

capoversi, regola il trasferimento dei diritti di sovranità all'Unione Europea (cpv. 1), come pure la partecipazione del Bundestag (cpvv. 2 e 3) e dei Länder (cpvv. 2 e 4-7) agli affari dell'Unione Europea.

1.4.1 Approvazione da parte del Bundesrat del trasferimento dei diritti di sovranità

Finora l'articolo 24 capoverso 1 della Costituzione permetteva il trasferimento dei diritti di sovranità alla CE mediante semplice legge federale e, in linea di principio, senza approvazione da parte del Bundesrat, ossia della Camera dei Länder. L'articolo 23 capoverso 1 del testo vigente esige invece in ogni caso l'approvazione del Bundesrat e rinvia, per il trasferimento di competenze particolarmente importanti e che implicano modifiche sostanziali della costituzione, alla procedura di revisione di quest'ultima.

1.4.2 Garanzia costituzionale ed ampliamento dei diritti di partecipazione dei Länder

L'articolo 23, nella nuova versione, contiene una garanzia costituzionale dei diritti di partecipazione dei Länder per tramite del Bundesrat, diritti che vengono ulteriormente sviluppati. La nuova disciplina distingue diversi gradi di partecipazione, che vanno dalla semplice «considerazione» nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato federale, fino alla conduzione dei negoziati da parte dei rappresentanti dei Länder nelle questioni che concernono materie della competenza legislativa esclusiva dei Länder. Ove siano toccate tali competenze legislative dei Länder, l'organizzazione delle loro autorità o le loro procedure amministrative, lo Stato federale deve «tener conto in modo determinante» dell'opinione del Bundesrat.

Questo concetto è stato precisato ulteriormente nel § 5 capoverso 2 della legge del 12 marzo 1993¹⁾ sulla collaborazione tra lo Stato federale e i Länder negli affari dell'Unione Europea. Secondo questa disposizione, negli affari dell'Unione Europea si deve tendere in linea di principio ad un accordo tra il Governo federale e il Bundesrat. Ove non si pervenga ad un accordo e il Bundesrat confermi la sua opinione con una maggioranza di due terzi dei suoi suffragi, la sua posizione diviene vincolante. Occorre nondimeno l'accordo del Governo federale per le decisioni che possono comportare un aumento delle spese o una diminuzione delle entrate dello Stato federale.

1.4.3 Altre innovazioni

La legge sulla revisione della Costituzione del 21 dicembre 1992 contiene, oltre al nuovo testo dell'articolo 23, una serie di altre modifiche costituzionali. Sotto il profilo del federalismo sono meritevoli d'interesse:

¹⁾ BGBI. I pag. 313.

- l'articolo 24 capoverso 1a (nuovo) della Costituzione, che autorizza i Länder, con l'approvazione del Governo federale, a trasferire diritti di sovranità a istituzioni transfrontaliere;
- l'articolo 50 (nuovo testo) della Costituzione, che aggiunge alle attribuzioni del Bundesrat la rappresentanza dei Länder negli affari dell'Unione Europea;
- l'articolo 52 capoverso 3a, che autorizza la Camera europea del Bundesrat a decidere in luogo del plenum¹⁾.

2 Partecipazione di rappresentanti dei Länder ai negoziati di Bruxelles

Il compito dei rappresentanti dei Länder negli organi della CE consiste soprattutto nel rendere accessibili ai Länder informazioni più dirette sulle consultazioni relative ai singoli progetti della CE. Inoltre questi rappresentanti devono precisare, in occasione delle discussioni in seno alle delegazioni, le posizioni sostanziali dei Länder o del Bundesrat.

2.1 Partecipazione dell'osservatore dei Länder

L'osservatore dei Länder presso le Comunità europee (cfr. n. 3.1) è un membro passivo della delegazione tedesca nelle sedute del Consiglio; egli prende altresì parte alle sedute preparatorie che hanno luogo presso il Ministero federale dell'economia, nel corso delle quali sono elaborate le istruzioni destinate alla rappresentanza permanente della Repubblica federale. L'osservatore dei Länder partecipa anche alle sedute del Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri, come pure alle riunioni dei gruppi di lavoro del Consiglio, quando siano discusse questioni particolarmente importanti per i Länder.

2.2 Partecipazione di rappresentanti dei Länder

In relazione alla procedura secondo l'articolo 2 EEAG, è stata disciplinata in modo nuovo la prassi già esistente della partecipazione di rappresentanti dei Länder in seno alla delegazione tedesca presso la CE²⁾.

In base a tale regolamentazione, il Bundesrat comunica al Governo federale i nomi dei rappresentanti dei Länder. Il Governo federale designa il capo della delegazione e il portavoce di quest'ultima. Con l'accordo del capo della delegazione, un rappresentante dei Länder può formulare dichiarazioni nelle commissioni e nei gruppi di lavoro. Rimangono immutate altre competenze che già spettavano ai Länder secondo la prassi seguita sino ad allora in materia cultu-

¹⁾ cfr. più sopra, n. 1.3.1.

²⁾ Sezione III dell'Accordo tra il Governo federale e i governi dei Länder sull'informazione e sulla partecipazione del Bundesrat e dei Länder in merito a progetti nel quadro della CE, in esecuzione dell'articolo 2 della legge del 19 dicembre 1986 sull'Atto unico europeo del 28 febbraio 1986; decisione della Conferenza dei presidenti dei Governi dei Länder sulla nomina dei rappresentanti dei Länder secondo l'articolo 2 capoverso 5 EEAG del 17 dicembre 1987; § 45j del Regolamento del Bundesrat.

rale¹⁾. I rappresentanti dei Länder sono sostanzialmente vincolati alle posizioni e alle istruzioni del Bundesrat e informano immediatamente quest'ultimo al termine della seduta circa lo svolgimento delle deliberazioni.

Complessivamente, il Bundesrat ha nominato rappresentanti dei Länder per circa 200 collegi della CE, di cui circa un terzo a livello del Consiglio e due terzi a livello della Commissione²⁾. Vanno aggiunti 24 rappresentanti dei Länder per progetti specifici. Lo Stato federale e i Länder hanno allestito congiuntamente un elenco delle commissioni e dei gruppi di lavoro presso la Commissione e presso il Consiglio, ai cui lavori possono prendere parte rappresentanti dei Länder³⁾.

Con l'articolo 23 capoverso 6 (nuova versione) della Costituzione è stata codificata costituzionalmente la prassi esistente sino ad allora in ordine all'esercizio dei diritti della Repubblica federale tedesca da parte dei rappresentanti dei Länder. Inoltre, il Trattato di Maastricht⁴⁾ permette ora la partecipazione attiva dei rappresentanti dei Länder al Consiglio dei ministri della CE, ciò che non era possibile in base al diritto comunitario in vigore sino ad ora.

3 Possibilità di partecipazione dei Länder a livello della Comunità

Si evocano qui appresso non diritti formali di partecipazione dei Länder – sinora assai ridotti – a livello della CE, bensì le possibilità di partecipazione e di contatti sviluppatesi nella pratica.

3.1 L'osservatore dei Länder

Occorre menzionare in primo luogo la funzione dell'osservatore dei Länder presso le Comunità europee, già citato a più riprese.

Fino al 1987 egli aveva soprattutto il compito di trasmettere le informazioni relative alle attività delle Comunità ai Länder, alla commissione del Bundesrat incaricata delle questioni della CE e alle Conferenze specializzate dei ministri. Già è stata menzionata (cfr. 2.1) la sua attività quale membro della delegazione tedesca a Bruxelles e quale partecipante alle sedute preparatorie a Bonn. L'osservatore dei Länder mantiene relazioni con le istituzioni della Comunità, con le rappresentanze permanenti di tutti gli Stati membri, come pure con i servizi nazionali che si occupano delle questioni della CE a Bonn e nei Länder. Egli mantiene altresì i contatti con il Bundesrat e prende parte alle sedute della commissione del Bundesrat incaricata delle questioni della CE.

¹⁾ Con dichiarazione del Cancelliere federale del 19 maggio 1983 il Governo federale ha comunicato d'essere disposto, tra l'altro, ad attribuire, in occasione delle riunioni dei Ministri competenti per la cooperazione culturale degli Stati membri della CE, la direzione della delegazione al Presidente della conferenza dei ministri della cultura, in quanto i temi trattati rientrano principalmente nella competenza legislativa esclusiva dei Länder.

²⁾ Rapporto (cfr. più sopra, n. 1.3.2), pag. 23.

³⁾ Allegato 7 del rapporto (cfr. più sopra, n. 1.3.2).

⁴⁾ Art. 146.

Dopo l'entrata in vigore dell'articolo 2 EEAG, i compiti d'informazione dell'osservatore dei Länder sono diminuiti - la trasmissione abituale dei progetti preliminari della CE e dei documenti avviene ora a cura del Bundesrat. Rimangono invece, e devono essere ulteriormente sviluppate, le rimanenti incombenze dell'osservatore dei Länder. Dal 1988 questi è nominato dai ministri dei Länder nel quadro della commissione del Bundesrat incaricata delle questioni della CE¹⁾.

3.2 Uffici dei Länder

Tutti i «vecchi» Bundesländer²⁾ hanno creato propri uffici a Bruxelles. Questi sono organizzati in parte secondo il diritto privato, in parte secondo il diritto pubblico. Essi sono incaricati di trasmettere informazioni sull'attività della Commissione e di altre istituzioni della CE all'amministrazione del Land in questione, ma anche a Comuni, imprese e ad altri interessati. Gli uffici dei Länder si occupano inoltre del promovimento economico; essi appoggiano per esempio ditte nella ricerca di contatti o aiutano a presentare domande a Bruxelles tempestivamente e nella forma richiesta. Preparano anche visite a Bruxelles di esponenti politici o di altre personalità del Land in questione e favoriscono incontri. Essi servono, infine, a rappresentare il loro Land, a organizzare concerti, esposizioni e dibattiti.

L'attività svolta da queste rappresentanze è generalmente considerata compatibile con il diritto costituzionale. Se è vero che lo Stato federale è responsabile delle relazioni estere (art. 32 cpv. 1 della Costituzione), gli uffici dei Länder si limitano a rappresentare i loro interessi specifici presso gli organi comunitari; essi praticano il «lobbying» in ambito europeo, ad un livello inferiore rispetto all'adempimento di compiti inerenti alla sovranità. Un'interpretazione rigorosa dell'articolo 32 capoverso 1 della Costituzione viene respinta secondo l'opinione prevalente, perché non considerata consona al fenomeno della CE quale comunità sopranazionale. Il fatto che i Länder siano direttamente toccati dalla CE sembra giustificare questa specie di relazione diretta tra i Länder e gli organi della Comunità. I rappresentanti dei Länder non possono tuttavia svolgere una «politica estera parallela» che sia in contraddizione con gli obiettivi della politica estera del Governo federale a livello della CE. In concreto, la delimitazione può risultare delicata.

3.3 Altri contatti

Esistono inoltre numerosi contatti dei Länder con la Commissione, per esempio sotto forma di:

- visite ufficiali di membri dei governi dei Länder a Bruxelles;

¹⁾ Accordo sull'osservatore dei Länder presso le Comunità europee, del 27 ottobre 1988.

²⁾ Gli interessi dei nuovi Länder sono stati tutelati immediatamente dai rispettivi Länder della Germania occidentale, loro partner. Ignoriamo se i nuovi Länder abbiano già istituito le loro rappresentanze, come previsto.

- contatti scritti e telefonici. Essi provengono in parte dalla stessa Commissione, desiderosa di rendere meglio accetta a livello dei Länder la propria posizione¹⁾;
- contatti informali dei servizi dei Länder e delle direzioni generali della Commissione in tutti gli ambiti in cui l'attività della Commissione è importante per i Länder, sia perché vengono toccate le loro competenze, sia perché viene ad essi attribuita, a livello nazionale, l'esecuzione pratica e l'applicazione del diritto comunitario, o perché essi intendono ottenere mezzi finanziari da parte della Comunità²⁾. Particolarmente intense sono le relazioni tra le autorità dei Länder e i servizi incaricati di sorvegliare l'utilizzazione dei sussidi, dato che gran parte dei sussidi destinati alla Germania spettano ai Länder.

¹⁾ Cfr. al proposito C.-D. Ehlermann, *Die Einflussnahme der deutschen Länder auf den Entscheidungsprozess in der EG aus Brüsseler Sicht*, in: Hrbeck/Thaysen, op. cit., nota 3, pag. 144 seg.

²⁾ C.-D. Ehlermann, op. cit., pag. 145.

Austria

Diritti di partecipazione dei Länder in materia d'integrazione europea

In considerazione del rischio di perdere parte delle proprie competenze per effetto del Trattato sullo SEE, ma soprattutto a causa della progettata adesione dell'Austria alla CE, i Länder austriaci hanno sin dall'inizio preteso diritti di partecipazione in materia d'integrazione europea¹⁾. La discussione al proposito si è nettamente ispirata al modello tedesco, secondo l'articolo 2 della legge sull'Atto unico europeo.

Le discussioni sui diritti di partecipazione dei Länder in materia d'integrazione europea vanno considerate nel contesto di un rafforzamento dell'idea di federalismo in Austria, dopo un periodo di «deperimento del federalismo sotto una costituzione federale»²⁾. Dal 1964 i Länder austriaci hanno regolarmente presentato cataloghi di rivendicazioni e preteso un consolidamento delle loro attribuzioni³⁾. È stato istituito un gruppo di lavoro incaricato di esaminare una nuova ripartizione delle competenze nello Stato federale; esso ha nel frattempo presentato il suo rapporto finale⁴⁾. Sembra esistere oggi un consenso sull'opportunità di ampliare le competenze dei Länder, in guisa di compensazione per la perdita di poteri risultante dall'integrazione europea; i dettagli di tale riforma della costituzione federale in senso federalistico sono peraltro tuttora controversi. L'8 ottobre 1992 il Cancelliere federale e il Presidente della Conferenza dei presidenti dei Länder hanno firmato un accordo politico sulla nuova organizzazione dello Stato federale; tale accordo dovrà essere approvato al più tardi in occasione di un'adesione dell'Austria alle CE⁵⁾.

Nel maggio 1992 è stata adottata una modifica della Costituzione⁶⁾ che, introducendo tre nuovi capoversi dell'articolo 10, garantisce ai Länder diritti di partecipazione in materia d'integrazione europea. Le nuove disposizioni recitano:

(traduzione non ufficiale)

(4) Lo Stato federale deve informare senza indugio i Länder su tutti i progetti relativi all'integrazione europea suscettibili di toccare il loro ambito di attività autonoma o che possono interessarli altrimenti, e dare loro la possibilità di prendere posizione in un termine adeguato da esso stabilito. Tali prese di posizione devono essere comunicate alla Cancelleria federale. Lo stesso vale per i comuni, nella misura in cui siano toccati il loro ambito di attività o altri loro interessi importanti. La rappresentanza dei comuni incombe, per tali questioni, alla Lega delle città austriache e alla Lega dei comuni austriaci (art. 115 cpv. 3).

(5) Ove nel termine fissato sia presentata dai Länder allo Stato federale una posizione uniforme in relazione a un progetto concernente l'integrazione europea e riguardante questioni soggette alla legislazione dei Län-

¹⁾ Cfr. per es. i memorandum del Tirolo e del Vorarlberg del febbraio/marzo 1991, o il catalogo di rivendicazioni dei Länder e dei comuni dell'aprile 1991.

²⁾ Altenstetter, *Der Föderalismus in Oesterreich*, 1969, pag. 125.

³⁾ Cfr. H. Pansi, *Forderungsprogramme der Bundesländer und Bundesverfassung*, ÖJZ 1991, pagg. 768 segg.

⁴⁾ VST-56/11 del 7 marzo 1991.

⁵⁾ Cfr. per il contenuto di questo accordo: G. Holzinger, *Verfassungsrechtliche Aenderungen im Zusammenhang mit einem EG-Beitritt*, in: JB1. 1992, pag. 8.

⁶⁾ BGB1. 1992/276.

der, lo Stato federale è vincolato a tale posizione nel quadro dei negoziati o delle decisioni internazionali. Esso può discostarsene solo per motivi imperativi di politica estera e d'integrazione. Lo Stato federale deve comunicare tali motivi entro otto settimane dalla promulgazione dell'atto giuridico in questione concernente l'integrazione europea.

(6) Le modalità d'esecuzione dei capoversi 4 e 5 sono regolate in un accordo tra lo Stato federale e i Länder (art. 15a della Costituzione).

Il rapporto esplicativo precisa che le disposizioni citate non sono applicabili soltanto all'adesione dell'Austria alle Comunità europee, ma anche alla partecipazione dell'Austria al trattato sullo SEE. Degna di rilievo nella regolamentazione austriaca è la partecipazione anche dei Comuni, che non è stata presa in considerazione, ad esempio, nella legge tedesca sull'Atto unico europeo.

L'accordo tra lo Stato federale e i Länder previsto dall'articolo 10 capoverso 6 della Costituzione è stato firmato già prima dell'adozione della revisione costituzionale, il 12 marzo 1992, dal Cancelliere federale Vranitzky e dai capi dei governi dei Länder¹⁾. L'accordo precisa il dovere d'informazione dello Stato federale nei confronti dei Länder e dei Comuni (art. 1); lo Stato federale s'impegna a garantire ai Länder, come pure alla Lega delle città austriache e alla Lega dei Comuni austriaci, l'accesso alle banche di dati europee, dietro rimborso delle spese relative (art. 3).

Inoltre lo Stato federale è tenuto nei confronti dei Länder a ricorrere ai rimedi legali previsti dal diritto comunitario contro gli atti illegittimi degli organi della CE che toccano l'ambito di attività autonome dei Länder (art. 10). Ma anche a tale proposito vale la limitazione secondo cui non devono opporvisi motivi di politica estera o d'integrazione.

L'accordo garantisce ai Länder di poter inviare i loro rappresentanti in seno alla delegazione austriaca che negozia a Bruxelles l'adesione alla CE (art. 8). Ciò corrisponde a una prassi già esistente in Austria²⁾. I Länder possono inoltre, a proprie spese e di concerto con il Ministero degli affari esteri, delegare loro rappresentanti o altro personale alla Missione austriaca presso la CE (art. 9).

L'articolo 6 capoverso 2 dell'accordo stabilisce espressamente che incombe ai Länder di decidere in quale modo essi intendono pervenire a una posizione comune ai sensi dell'articolo 10 capoverso 4 della Costituzione. Tale questione è oggetto di un accordo tra i Länder, che regola la formazione di una volontà comune in materia d'integrazione europea³⁾. In questo accordo è prevista l'istituzione di una «Conferenza dei Länder per l'integrazione»⁴⁾, il cui compito è di salvaguardare gli interessi comuni dei Länder negli affari d'integrazione europea e di deliberare sulle questioni importanti in tale materia (art. 1). Tutti i Länder sono membri della Conferenza per l'integrazione; essi sono rappresentati dal capo del governo e dal presidente del Parlamento (Landtag) (art. 2).

¹⁾ BGBI. 1992, n. 775.

²⁾ Cfr. Burtscher, *Die völkerrechtlichen Aspekte des Forderungskatalogs der österreichischen Bundesländer im Vergleich zu bestehenden Aussenkompetenzen anderer Gliedstaaten*, in ÖZöfRV 1988, pagg. 166 segg.

³⁾ del 12 marzo 1992; a nostra conoscenza tale accordo non è stato ancora ratificato da tutti i Länder.

⁴⁾ Già dal 1990 esiste un Comitato permanente dei Länder per l'integrazione, istituito con decisione del 23 novembre 1990 dalla Conferenza dei presidenti dei governi dei Länder.

La presidenza del Bundesrat (Camera dei Länder) ha diritto di partecipare alle sedute. Ogni Land dispone di un voto; il diritto di voto è esercitato dal capo del governo (art. 3 n. 3). Una decisione è valida quando raccolga il voto di almeno 5 Länder e nessun Land voti contro di essa (art. 3 n. 5). La segreteria generale della Conferenza dei Länder per l'integrazione costituisce il servizio di collegamento dei Länder ai sensi dell'accordo tra lo Stato federale e i Länder; lo Stato federale le trasmette, in particolare, tutto il materiale d'informazione.

Campi d'attività delle Commissioni del Comitato regionale franco-ginevrino

Cultura, educazione e sport

Cooperazione culturale

- incontri di orchestre e di corali francesi e ginevrini e organizzazione di un concerto comune;
- coproduzione di spettacoli, tournée franco-ginevrine, scambi di pubblico;
- scambi, coproduzioni, «esportazione» di mostre;
- padiglione franco-ginevrino al Salone del libro di Ginevra.

Educazione

- scambi in ambito scolastico.

Sport

- scambi in ambito sportivo;
- pubblicazione della terza edizione della «Guida degli scambi sportivi Ain - Ginevra - Alta Savoia».

Trasporti e sicurezza

- studio degli aspetti transfrontalieri del progetto «Trasporti collettivi 2005», adottato il 12 febbraio 1993 dal Parlamento cantonale ginevrino;
- inventario dei progetti di costruzione di infrastrutture di trasporto studiati o avviati al di qua e al di là della frontiera e che interessano l'altra parte;
- studio dei mezzi volti a ottimizzare il funzionamento della linea ferroviaria Ginevra - Eaux-Vives - Annemasse;
- definizione della forma giuridica e del finanziamento di una struttura transfrontaliera di trasporti pubblici;
- studio delle questioni inerenti alla sicurezza (imprese a rischio, estensione di alcuni piani allestiti in Francia all'insegna della sicurezza civile, rischi naturali, messa a punto di una procedura transfrontaliera di allarme).

Ambiente e pianificazione del territorio

- qualità delle acque dei fiumi del bacino del Genevois;
- partecipazione del Canton Ginevra all'accordo relativo al fiume Arve;
- approvvigionamento di Ginevra in granulati e materiali di costruzione;
- cave del Salève e ripristino della zona;
- attuazione di una politica concertata in materia di pianificazione del territorio.

Popolazione frontiera e economia

- scambi di informazioni in merito alla situazione economica;
- occupazione, manodopera frontiera;
- formazione professionale;
- equivalenza dei diplomi (CFC/CAP; più di 40 equivalenze);
- sanità pubblica;
- concertazione in materia di turismo e attività promozionali comuni;
- esame della futura applicazione dell'Accordo di Schengen.

Campi d'attività delle Commissioni del Consiglio del Lemano

Trasporti e comunicazioni

- partecipazione finanziaria al ripristino della linea Sud-Lemano, detta del Tonchino, fra Evian e St-Gingolph (asse ferroviario Ginevra - Evian - St-Gingolph - St-Maurice);
- sostegno alla realizzazione del collegamento TGV Mâcon - Bourg-en-Bresse - Ginevra. Pubblicazione, nel settembre del 1990, di un opuscolo «Il collegamento rapido Parigi/Lione - Bourg - Ginevra; un progetto ferroviario europeo e interregionale di interesse generale»;
- esame dell'evoluzione del progetto autostradale Sud-Lemano («transchablaisienne») che collegherà Annemasse a St-Gingolph;
- studio globale sul trasporto dei frontalieri nella regione del Lemano (spostamenti dei frontalieri).

Ambiente e pianificazione del territorio

- redazione di una carta di base transfrontaliera della regione del Lemano, contenente i dati svizzeri e francesi;
- inserimento su questa carta dei progetti d'importanza regionale e creazione di una base dati riguardo a tali progetti;
- caratterizzazione dei diversi progetti mediante una scheda che descriva la situazione del coordinamento e la scadenza della realizzazione.

Popolazioni frontaliere

- edizione della Guida del Lemano del lavoratore frontaliere, pubblicata nel mese di settembre del 1990 con una tiratura di 60 000 copie. Nella primavera del 1992 ne sono state ristampate 14 000 copie;
- studio socio-economico;
- problemi inerenti alla formazione.

Economia e turismo

- pubblicazione di un piccolo opuscolo Consiglio del Lemano - agenda delle mostre - saloni - fiere della regione del Lemano nel 1990, 1991 e 1992;
- pubblicazione di un piccolo opuscolo informativo sul golf nella regione del Lemano (marzo 1992);
- organizzazione di un ciclo di formazione di alto livello nel settore turistico fra l'Alta Savoia e il Centro internazionale di Glion.

Educazione e cultura

- premio del Consiglio del Lemano: esso mette in luce una personalità o una società che si è adoperata a favore della regione del Lemano;
- corali del Lemano;
- carta turistica e culturale del Lemano «Panorama del Lemano».

Progetti e realizzazioni a carattere transfrontaliero nell'Arco giurassiano

Agricoltura

- commissione di conciliazione franco-svizzera concernente lo sfruttamento di terre da parte di agricoltori svizzeri nel dipartimento del Doubs;
- realizzazione di una campagna informativa concernente la struttura e l'avvenire dell'agricoltura giurassiana con circuiti tematici;
- programma di lotta contro i topi campagnoli.

Pianificazione del territorio

- studio globale sulla «Struttura economica e urbana dello spazio CTJ» e proposta per una strategia di sviluppo;
- studio settoriale sulla pianificazione del territorio nell'ambito del progetto di costruzione di una zona industriale binazionale nei comuni di Delle (F) e di Boncourt (CH).

Cultura

- pubblicazione di una Guida culturale che repertoria gli organismi attivi in questo campo;
- organizzazione alla Chaux-de-Fonds del Salone del libro delle regioni di frontiera;
- partecipazione, in collaborazione con il centro culturale regionale di Porrentruy, all'organizzazione della Mostra del fumetto a Audincourt nell'autunno del 1992;
- «ACCES direct»: creazione, sul territorio svizzero, di un punto di distribuzione dei biglietti di spettacoli presentati nella Franche-Comté;
- sostegno di diversi progetti puntuali in ambito culturale.

Economia

- redazione e diffusione della Guida del lavoratore frontaliero;
- progetto di costruzione di una zona industriale binazionale nei Comuni di Delle (F) e di Boncourt (CH).

Educazione/formazione professionale

- collaborazione fra la Scuola di orologeria e di microtecnica di Porrentruy (EHMP) e l'Università di Sévenans nell'ambito della formazione di base e

- della formazione continua - scambio di studenti e di insegnanti - messa a disposizione di infrastrutture;
- programma di perfezionamento per le imprese: programma comune di formazione in management realizzato con il Territorio di Belfort e il Consiglio regionale della Franche-Comté per i quadri provenienti dalle regioni dell'Est europeo;
- formazione professionale per il personale ospedaliero - scambi, stages - fra la Scuola di cure infermieristiche del Giura e gli ospedali del Territorio di Belfort.

Ambiente

- coordinamento di campagne di vaccinazione contro la rabbia;
- redazione di un annuario degli impianti di trattamento dei rifiuti;
- composizione del contenzioso fra il Canton Giura e Montbéliard riguardante l'esportazione dei rifiuti;
- diversi progetti puntuali concernenti la protezione dell'ambiente.

Ricerca

- collaborazione nell'ambito delle microtecniche e dei nuovi materiali;
- collaborazione fra la Scuola di orologeria e di microtecnica di Porrentruy (EHMP) e l'Università di Sévenans;
- collaborazione fra l'Università di Sévenans e JURATEC SA.

Sanità

- allestimento di un piano di mutua assistenza in caso di catastrofe;
- tavola riassuntiva dell'organizzazione delle urgenze mediche;
- pubblicazione di una carta sanitaria della regione Franche-Comté-Giura, che repertoria gli istituti ospedalieri al di qua e al di là della frontiera;
- scambio di personale medico fra gli ospedali del Territorio di Belfort e del Canton Giura;
- convenzione relativa alle spese di cura, negli ospedali neocastellani, di lavoratori frontalieri assicurati FRONTAMUT;
- convenzione fra la cassa primaria di assicurazione malattia di Besançon, la cassa malattia regionale della Franche-Comté, la cassa di mutualità sociale agricola del Doubs e la Fondazione del Centro IMC a La Chaux-de-Fonds.

Settore sociale

- studio sulla riscossione delle pensioni alimentari.

Turismo

- realizzazione di documenti promozionali - carte della regione dell'Arco giurassiano franco-svizzero;
- realizzazione di una carta della rete franco-svizzera di piste per rampichini;
- partecipazione a Saloni internazionali del turismo;
- costruzione di uno stadio nautico a Goumois;
- sistemazione del corso d'acqua di Courtavon dal profilo turistico ed ecologico.

Trasporti

- studi sui collegamenti ferroviari giurassiani e integrazione nella rete europea;
- seguito e coordinamento degli studi per l'allacciamento al TGV Reno-Rodano.

Campi d'attività della Conferenza del Reno superiore

Gruppo di lavoro «politica regionale dei trasporti»

- *progetto «Regio-S-Bahn»*: per il traffico ferroviario locale transfrontaliero è stata presentata una variante pilota con il titolo di «Regio-S-Bahn» con parecchie linee transfrontaliere ed un orario cadenzato. Dopo la costituzione di delegazioni delle autorità dei tre Paesi, la Conferenza del Reno superiore, con il concorso delle amministrazioni ferroviarie dei tre Paesi, assicura l'informazione reciproca e controlla le fasi di realizzazione. Da parte tedesca, l'analisi dei costi e dei profitti ha riscontrato un successo tale che i lavori per le prime due linee stanno per essere iniziati. Da parte svizzera, d'intesa con la parte francese, si esamina la possibilità di realizzare una prima linea da Frick a Mulhouse, passando per Basilea;
- *centri per il traffico merci*: su incarico della Conferenza del Reno superiore è stato elaborato uno studio strategico che è stato consegnato, per il parere, unitamente ad una risoluzione a tutti i centri interessati nelle tre regioni specifiche del Reno superiore. Proposte di soluzione per uno sviluppo del traffico merci dovranno essere elaborate con il concorso dell'economia privata, di rappresentanti delle imprese di trasporto e dell'amministrazione;
- *progetto ferroviario «Euro-Rhin»*: si tratta di un collegamento rapido regionale che permetta collegamenti a orario cadenzato con i punti nodali mettendo in relazione le due rive del Reno superiore. A tale scopo è stato elaborato uno studio sulla fattibilità ed istituito un centro di promovimento per la realizzazione. Entro la fine del 1994 deve essere creato un organismo appropriato sotto forma di una società Euro-Reno, che garantisca il finanziamento del progetto;
- *potenziamento del traffico aereo*: alcuni nuovi progetti nella regione del Reno superiore si rendono possibili grazie alla destinazione ad altro uso degli aeroporti militari siti in territorio tedesco. Detti progetti verranno esaminati e un rapporto preciserà il seguito che verrà loro accordato.

Gruppo di lavoro «cultura»

- *scambi teatrali*: la Conferenza del Reno superiore mette a disposizione mezzi per lo scambio transfrontaliero di gruppi teatrali (trasporto ecc.). Una giuria composta di rappresentanti dei tre Paesi seleziona i progetti degni di essere sostenuti;
- *biblioteche*: è prevista la pubblicazione di una guida delle biblioteche del Reno superiore. La giornata porte aperte «Fureur de lire», che si tiene ogni anno, vede la partecipazione di biblioteche dei tre Paesi con manifestazioni

varie. Un autobus-biblioteca parte regolarmente da Mulhouse per Friburgo in Brisgovia e Basilea. Si prevedono seminari comuni e la formazione di bibliotecari;

- *annuario culturale*: è stato pubblicato un annuario culturale franco-germano-svizzero che ragguaglia circa i musei e le sedi culturali del Reno superiore e dell'Alto Reno;
- *ensemble dei tre Paesi*: un'orchestra di giovani musicisti provenienti da Germania, Francia e Svizzera si esibisce in tutte e tre le parti del Reno superiore;
- *prontuario giuridico*: occorre elaborare un prontuario giuridico per chiarire le possibilità di instaurare una cooperazione transfrontaliera in ambito culturale.

Gruppo di lavoro «politica economica regionale»

- *realizzazione del Congresso dei tre Paesi*: «Spazio economico Reno superiore - un modello in Europa»: i progetti contenuti nella dichiarazione finale del quarto Congresso dei tre Paesi, svoltosi il 3 e 4 dicembre 1992, sono stati ripresi nel quadro di un programma di lavoro e, nei prossimi anni, dovranno essere realizzati per fasi successive;
- *prassi svizzera in materia di appalti pubblici*: su richiesta della parte tedesca, la parte svizzera ha riferito ampiamente circa la prassi abituale in materia di appalti pubblici;
- *turismo*: alla Conferenza del Reno superiore è stato presentato un rapporto relativo all'«Elenco delle attività transfrontaliere in ambito turistico» e all'«Organizzazione del turismo in Francia, Germania e Svizzera».

Gruppo di lavoro «ambiente»

- *Realizzazione del Congresso dei tre Paesi*: «Ambiente Reno superiore»: il gruppo di lavoro «ambiente» ha fissato le priorità tra i progetti e le azioni da intraprendere discusse in occasione del terzo Congresso dei tre Paesi del 7 e 8 marzo 1991; la loro realizzazione è prevista a tappe successive;
- *qualità dell'aria*: presentazione di rapporti sulle misurazioni di immissioni nel Reno superiore negli anni 1983/89 e 1990/91;
- *Progetti soggetti allo SIA (esame dell'impatto sull'ambiente)*: è al momento in corso di elaborazione una raccomandazione sull'informazione e la consultazione reciproca, che comporta una lista delle diverse installazioni, per progetti sottoposti a esame dell'impatto sull'ambiente;
- *Informazione sui rischi*: adozione di una raccomandazione sull'informazione reciproca in caso di eventi particolari. Elaborazione di una tabella sui rischi potenziali lungo le frontiere;

- *qualità dell'acqua*: elaborazione di un programma pluriennale per accertare il patrimonio delle acque sotterranee nella regione del Reno superiore con relativa cartografia dei corsi d'acqua.

Gruppo di lavoro «nuove forme di informazione e comunicazione»

- *MAN*: la Conferenza del Reno superiore si impegna al fine di introdurre agevolazioni nell'ambito delle condizioni quadro per un «Metropolitan Area Network» che consenta di trasmettere rapidamente notevoli quantità di dati. Gli utilizzatori previsti sono, oltre alla grande industria, le università del Reno superiore;
- *questioni tariffarie*: un intervento della Conferenza del Reno superiore ha permesso di ottenere una riduzione delle tariffe di Telecom Svizzera e di Telecom Francia, come pure l'annuncio di una riduzione delle tariffe di Telecom Germania.

Gruppo di lavoro «pianificazione del territorio»

- *modello*: elaborazione di un concetto sulla pianificazione del territorio per lo sviluppo della regione del Reno superiore.

Gruppo di lavoro ad hoc «nuove prospettive della cooperazione transfrontaliera nel Reno superiore»

- *segreteria comune*: è stata decisa, per parare alle lacune avvertite dalla Conferenza del Reno superiore, la creazione di una segreteria permanente, con sede a Kehl. Sarà incaricata della preparazione e del seguito della Conferenza del Reno superiore, del coordinamento dei gruppi di lavoro, delle relazioni pubbliche ecc.;
- *partecipazione dei comuni*: per garantire il coordinamento con il livello comunale, si è decisa la partecipazione alle sedute della Conferenza del Reno superiore dei comuni e delle città, con un rappresentante per ognuna delle tre parti. La Conferenza ha inoltre invitato la Commissione intergovernativa a elaborare un accordo trilaterale riguardante la cooperazione di vicinato tra enti territoriali e altri enti pubblici;
- *incremento dell'efficienza*: riduzione del numero di partecipanti per delegazione a 25 al massimo.

Gruppo di lavoro «formazione e educazione»

- *mandato*: il primo compito di questo gruppo di lavoro recentemente costituito è stata l'elaborazione di un mandato riveduto.

Gruppo preparatorio «problemi di assuefazione»

- *esame dell' opportunità dell'istituzione di un gruppo di lavoro permanente:* su richiesta di Basilea-città è all'esame l'istituzione di un gruppo di lavoro permanente «assuefazione». Quale base per una decisione dev'essere elaborata una sintesi delle politiche adottate dai tre Paesi in materia di droga.

Progetti della Conferenza internazionale del lago Bodanico

- modello internazionale per il lago Bodanico, Stoccarda 1983 (attualmente in fase di rielaborazione), formulato dalla Commissione germano-svizzera per la pianificazione del territorio in collaborazione con il Land del Vorarlberg e con la partecipazione di un rappresentante della Cancelleria federale di Vienna;
- prescrizioni in materia di gas di scarico per i battelli a motore, valevoli dal 1° gennaio 1992;
- gite in bicicletta intorno al lago Bodanico;
- limitazione dei posti-barca;
- uniformazione dei valori di misurazione dell'ozono;
- riattivazione dell'ultimo battello a vapore del lago Bodanico «Hohentwiel»;
- allestimento di un orario dei battelli per il lago Bodanico;
- promovimento della cultura;
- incontri di artisti sul lago Bodanico;
- negoziati sul riconoscimento dei diplomi professionali nell'ambito della Commissione dell'educazione, della scienza e della ricerca della Conferenza internazionale del lago Bodanico (i diplomi delle scuole universitarie professionali sono attualmente presi in considerazione).

Attività e progetti nell'ambito della cooperazione tra il Ticino e la Lombardia

Trasporti e comunicazioni

Dichiarazione di impegno (3 giugno 1993) per un'azione comune nel campo dei trasporti (collegamento ferroviario tra Lugano e Ponte Tresa/Italia; collegamento ferroviario Lugano-Stabio-Varese; sviluppo del progetto Alpransit verso l'area milanese; prolungamento della linea urbana Como-Ponte Chiasso sino a Chiasso Stazione FFS).

Cultura e educazione

Avvio del progetto, patrocinato dal Consiglio d'Europa, di un itinerario sugli artisti dei laghi prealpini. Avvio del progetto di collegamento tra le biblioteche informatizzate.

Attività economiche

Studio di fattibilità per l'istituzione di un mercato del lavoro transfrontaliero. Gestione coordinata della politica turistica nella zona del Lago Maggiore.

Protezione dell'ambiente

Scambio di dati conoscitivi nel campo della protezione dell'aria, dello smaltimento dei rifiuti, della sicurezza in caso di incidenti chimici, della depurazione delle acque, del materiale edile e da scavo, nel settore forestale.