

94.091

Messaggio**concernente la promozione della cooperazione transfrontaliera
dei Cantoni e delle regioni nel quadro dell'iniziativa comunitaria
INTERREG II per il 1995-1999**del 26 ottobre 1994

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi presentiamo per approvazione un disegno di decreto federale concernente la promozione delle attività di cooperazione transfrontaliera dei Cantoni e delle regioni nel quadro dell'iniziativa comunitaria INTERREG II per il 1995-1999.

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

- | | | | |
|------|---|-----------|--|
| 1993 | P | ad 92.313 | Politica di sostegno alle regioni finanziariamente deboli
(N 17.6.93, CER, S 21.9.93) punto 4 |
| 1993 | P | 93.3488 | Politica delle regioni di confine
(N 17.12.93, Caccia) |

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

26 ottobre 1994

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



Compendio

Con il presente messaggio il Consiglio federale chiede lo stanziamento di un credito quadro di 24 milioni di franchi, scaglionato tra il 1995 e il 1999, per la promozione delle attività di cooperazione transfrontaliera cantonali e regionali nel quadro dell'iniziativa comunitaria INTERREG II. Tale obiettivo consentirà ai partner svizzeri in detti programmi di disporre di un sostegno finanziario analogo a quello concesso dall'Unione europea e dagli Stati membri alle regioni europee confinanti con la Svizzera.

Nell'ambito delle iniziative comunitarie per il periodo 1989-1993 l'iniziativa INTERREG, dotata di un cospicuo credito - circa 1,8 miliardi di franchi - si prefigge di rilanciare le economie delle aree situate ai confini interni ed esterni dell'Unione europea e di promuovere un'intensa cooperazione tra le regioni frontaliere situate al di qua e al di là dei confini nazionali. Le autorità interessate a livello europeo e negli Stati membri hanno valutato positivamente il varo di questa prima iniziativa. A seguito dei successi ottenuti l'Unione europea ha deciso di lanciare una seconda iniziativa - INTERREG II - per il periodo 1994-1999.

Poiché l'iniziativa INTERREG si applica anche alle regioni esterne dell'Unione, le fasce svizzere confinanti con i tre Stati membri vicini sono interessate da cinque programmi INTERREG di cooperazione transfrontaliera. Per il periodo 1991-1993 la Commissione europea ha impegnato l'equivalente di 46 milioni di franchi per l'esecuzione dei progetti previsti in questi programmi. Quattordici dei sedici Cantoni frontaliere svizzeri collaborano a detti programmi con le vicine regioni europee e il loro contributo globale è stato valutato a circa 6,7 milioni di franchi. Diverse sono le ragioni dell'esiguità della somma ma la causa principale è da ascrivere al relativo isolamento consociativo e finanziario dei principali attori della cooperazione transfrontaliera svizzera, vale a dire i Cantoni.

Il Consiglio federale, forte dell'appoggio della Confederazione e degli insegnamenti tratti da questa prima esperienza, è fermamente convinto dell'idoneità dei partner svizzeri a collaborare pienamente anche alla seconda iniziativa INTERREG.

Qui di seguito le principali ragioni che hanno indotto il Consiglio federale a proporre misure promozionali:

- sotto il profilo della politica d'integrazione, il rafforzamento della cooperazione transfrontaliera, intesa come integrazione regionale, si colloca in un movimento di avvicinamento graduale all'Unione europea e nello stesso tempo conferisce un assetto interno all'obiettivo strategico della politica di integrazione. Infine, l'aiuto federale garantisce un coordinamento minimo della cooperazione a tutti i confini del nostro Paese;
- l'aiuto della Confederazione si iscrive nella nuova definizione del mandato in materia di politica regionale. Limitata essenzialmente alle piccole entità regionali con compiti di cooperazione intercomunale, la politica regionale della

Confederazione dovrà estendersi in futuro anche alle grandi regioni in uno spirito di efficienza e di economicità. Il sostegno della Confederazione alla cooperazione transfrontaliera soddisfa tra l'altro gli obiettivi tradizionali di perequazione e di coesione, caratteristici della politica regionale a livello federale.

Il disegno di decreto federale sancisce una forma di aiuto della Confederazione in favore delle regioni frontaliere affinché possano sviluppare i rapporti con i loro vicini. I Cantoni sceglieranno i progetti da presentare alle autorità federali per una richiesta di cofinanziamento. Anche in caso di decisioni negative i Cantoni disporranno di ogni libertà d'azione per attuare, a proprie spese, tali progetti con i partner esteri e con il sostegno dell'Unione europea.

Il disegno di decreto federale è stato annunciato nel rapporto sulla cooperazione transfrontaliera e la partecipazione dei Cantoni alla politica estera. Consente di dare seguito a numerosi interventi parlamentari nonché a diverse proposte di istanze, tra cui i Cantoni frontaliere.

L'appoggio federale alle attività di cooperazione transfrontaliera necessiterà lo stanziamento di un credito quadro di 24 milioni di franchi di cui 21,6 milioni per il cofinanziamento della partecipazione svizzera ai progetti INTERREG II e 2,4 milioni per misure collaterali. Lo stato attuale delle finanze federali e le prospettive in questo settore implicano un appoggio moderato della Confederazione, che si traduce come segue:

- *l'applicazione di questa misura è limitata nel tempo e sarà oggetto di una valutazione sistematica;*
- *il campo di applicazione, a motivo della materia, non è molto ampio affinché l'aiuto federale venga circoscritto all'incentivazione dei progetti di cooperazione;*
- *l'applicazione del decreto federale dovrà garantire il rispetto del principio dell'addizionalità.*

Messaggio

1 Parte generale

11 Situazione iniziale

111 Cooperazione transfrontaliera dei Cantoni e delle regioni svizzere

La cooperazione con i nostri vicini d'oltre confine è da sempre stata al centro dell'attenzione dei Cantoni e delle regioni frontaliere. Al termine della Seconda guerra mondiale, in particolare nel corso degli ultimi decenni, si è soprattutto sviluppata nei centri urbani di Basilea e di Ginevra. Con la crescita economica si è resa necessaria una collaborazione politica, economica, culturale e scientifica. Le regioni hanno dal canto loro intensificato gli sforzi su entrambe le aree di confine. Questa collaborazione ha assunto attorno ai confini svizzeri le forme più svariate che vanno dai contatti informali agli obblighi e diritti sanciti nei trattati, in seno ad istituzioni comuni, a livello regionale e comunale, tra collettività pubbliche ed organizzazioni private. Infine la partecipazione della Svizzera al mercato interno europeo ha dato un ulteriore slancio a questa cooperazione.

Le relazioni dei Cantoni con l'estero, dopo la reiezione dell'Accordo sullo SEE il 6 dicembre 1992, sono divenute un tema importante della nostra politica interna. Nei Cantoni limitrofi ci si prodiga per un'intensificazione della cooperazione transfrontaliera al fine di ovviare almeno in parte agli svantaggi derivanti dalla non adesione della Svizzera allo SEE, in particolare per le regioni frontaliere. Questo stato di cose ha dato luogo a diversi interventi parlamentari e a diverse prese di posizione in seno al Gruppo di contatto Confederazione-Cantoni; ha dato inoltre vita alle risoluzioni del 6 luglio 1993 del Gruppo di concertazione dei Cantoni confinanti con la Francia le quali chiedono al nostro Collegio di predisporre misure atte a promuovere gli sforzi dei Cantoni di confine (cfr. n. 13).

In risposta a tali richieste, in particolare al postulato del Consigliere agli Stati Onken del 16 dicembre 1992 (92.3525 Politica estera dei Cantoni. Margine di manovra) abbiamo presentato al Parlamento, con decisione del 7 marzo 1994, un rapporto sulla cooperazione transfrontaliera e la partecipazione dei Cantoni alla politica estera¹⁾. Il rapporto espone le basi giuridiche, redige un bilancio della situazione attuale ed illustra le prospettive facendo essenzialmente riferimento ad un'inchiesta del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) presso i Cantoni ai quali si era chiesto tra l'altro di formulare proposte concrete da presentare alla Confederazione. Nelle conclusioni di tale rapporto avevamo preannunciato che anche nel corso dell'anno avremmo presentato un messaggio concernente un decreto federale sulla promozione delle attività cantonali e regionali nell'ambito di INTERREG II dell'Unione europea (UE).

¹⁾ FF 1994 II 548

112 Iniziativa comunitaria INTERREG

112.1 In generale

Nel contesto della politica di coesione economico-sociale condotta dall'UE, la Commissione può proporre agli Stati membri, in funzione dei loro interessi specifici, azioni regionali¹⁾ non interessate dai piani di sviluppo presentati nel quadro degli obiettivi previsti dai fondi strutturali²⁾. Denominate *iniziative comunitarie*, queste azioni agevolano l'integrazione delle diverse politiche dell'UE attraverso interventi tesi soprattutto alla riconversione delle zone in declino industriale, alla promozione della cooperazione transfrontaliera e al miglioramento delle infrastrutture nelle regioni periferiche a lento sviluppo. Tra il 1989 ed il 1993 dette iniziative hanno beneficiato del 9 per cento circa della dotazione globale adibita ai fondi strutturali, per un totale di 5 miliardi di ECU.

Nel presente messaggio è operata una distinzione tra *programmi* e *progetti* di cooperazione transfrontaliera. Il termine programma sottintende concezioni globali di sviluppo della cooperazione transfrontaliera, elaborate dai partner regionali e riconosciute dalle istanze nazionali e comunitarie. I progetti invece sottintendono realizzazioni concrete in quanto parte integrante dei programmi che ne garantiscono il buon funzionamento.

112.2 Finalità, mezzi finanziari e prospettive

112.21 Linee direttive

Nell'ambito delle iniziative comunitarie 1989-1993 l'iniziativa INTERREG, dotata del credito più cospicuo - circa 1 miliardo di ECU (1,8 mio di fr.) - mira a rivitalizzare le economie delle zone situate ai confini interni ed esterni dell'UE ed a promuovere una cooperazione più intensa tra le regioni frontaliere al di qua e al di là dei confini nazionali.

L'iniziativa INTERREG, applicabile inizialmente soltanto alle regioni a obiettivi 1 (regioni meno sviluppate), 2 (regioni a declino industriale) e 5b (zone agrorurali) che fruiscono di fondi strutturali, al pari delle altre iniziative comunitarie, è stata estesa anche alle altre regioni frontaliere dell'UE. Quasi tutte le regioni del nostro Paese che confinano con gli Stati membri dell'UE sono pertanto interessate dai programmi INTERREG (cfr. n. 113).

I programmi INTERREG comprendono tre tipi di interventi: applicazione congiunta di programmi transfrontalieri, promozione delle relazioni tra istituzioni pubbliche, associazioni private ed organizzazioni delle aree frontaliere, creazione di strutture istituzionali comuni. Il ventaglio dei provvedimenti che potrebbero fruire di aiuti è quindi molto ampio. Citiamo tra l'altro lo sviluppo rurale, l'approvvigionamento locale di acqua, gas, elettricità e telecomunicazioni, l'incentivazione dei trasporti e dei sistemi di comunicazione tra le zone

¹⁾ Vedere articolo 11 del Regolamento CE n. 4235/88 (GUCE L 374/1).

²⁾ I fondi strutturali si compongono del Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FEDER), del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo europeo d'orientamento e garanzia agricola (FEOGA).

frontaliere, la collaborazione nell'ambito dell'insegnamento superiore, la creazione e lo sviluppo di organizzazioni commerciali, gruppi di pianificazione e di consulenza con lo scopo di promuovere le relazioni transfrontaliere nei settori economico-sociale, lo sviluppo turistico, la prevenzione e il controllo dell'inquinamento.

Le regioni frontaliere europee che auspicano beneficiare dell'iniziativa INTERREG devono presentare alla Commissione europea, per il tramite del proprio governo centrale, proposte dettagliate di programmi operativi che saranno successivamente oggetto di un finanziamento congiunto tra autorità nazionali e regionali e la Commissione. I fruitori pubblici o privati di detti programmi sottoporranno i loro progetti alle competenti autorità regionali di ogni Stato membro. Ogni programma fa capo ad un Comitato supervisore composto di rappresentanti regionali degli Stati membri e della Commissione. Detto Comitato si riunisce una o due volte l'anno allo scopo di garantire un'esecuzione coerente e coordinata dei lavori di cooperazione a tutti i livelli.

112.22 Valutazione dell'iniziativa INTERREG I

Nel quadro dei comitati supervisori ma anche attraverso un lavoro costante di valutazione effettuato da esperti esterni, la Commissione ha potuto disporre rapidamente di sufficienti elementi di valutazione per l'attuazione dei programmi.

Sulla base dei risultati della valutazione permanente, il Consiglio europeo riunitosi nel dicembre 1992 a Edimburgo, ha espressamente citato nell'ambito delle proprie considerazioni sulla futura politica di coesione dell'Unione il programma INTERREG come uno dei principali settori della nuova programmazione.

Nel comunicato del 16 giugno 1993 sull'avvenire delle iniziative comunitarie nel quadro dei fondi strutturali, la Commissione rileva che:

I programmi per l'applicazione di iniziative comunitarie sono di norma tra gli elementi più apprezzati, a livello locale, degli interventi strutturali della Comunità. Ciò è particolarmente vero per INTERREG. (...). INTERREG I ha favorito un approccio comune tra le regioni frontaliere che vi hanno partecipato e di conseguenza si avvera molto più efficace di un'azione politica di sviluppo¹⁾. (*traduz.*)

Si tratta in questo caso di un elemento particolarmente importante nel contesto dell'attuazione del mercato unico e nella prospettiva dell'Unione economica e monetaria. L'applicazione del principio del partenariato, che implica una stretta collaborazione tra la Commissione europea e tutte le autorità responsabili a livello nazionale, regionale o locale, ha inoltre consentito di integrare nei programmi gli interessi regionali e locali, avvicinando nello stesso tempo i cittadini all'UE. Nel suddetto comunicato la Commissione aggiunge inoltre che:

¹⁾ Comunicato della Commissione del 16 giugno 1993 sull'avvenire delle iniziative comunitarie nel quadro dei fondi strutturali (non pubblicato nella GUCE). Detto comunicato è stato presentato per consultazione e non costituisce un insieme di proposte formali.

Visti i successi di questa iniziativa è evidente l'ampio consenso popolare in favore di attività analoghe a quelle di INTERREG I.

112.23 Principi e mezzi previsti nel quadro di INTERREG II

Tra il 1994 e il 1999 saranno mantenute soltanto 5-6 iniziative comunitarie del tipo di quelle già realizzate nel periodo precedente fra cui INTERREG. L'UE dovrebbe stanziare circa 12 miliardi di ECU - quasi 20 miliardi di franchi - per finanziare i programmi da realizzare nel quadro di queste iniziative. INTERREG rimarrà comunque l'iniziativa più significativa. La Commissione propone di triplicare l'attuale dotazione che ammonta a un miliardo di ECU.

Secondo la Commissione l'iniziativa comunitaria INTERREG II dovrebbe, per quanto concerne la cooperazione alle frontiere interne dell'UE, accentuare maggiormente le misure atte a creare e a rafforzare durevolmente l'ossatura di un'azione di collaborazione volta a favorire lo sviluppo economico. Questa seconda iniziativa continuerà l'azione avviata da INTERREG I e il suo campo di applicazione non dovrebbe variare di molto.

Consapevole dell'interesse di detta cooperazione per le regioni situate ai confini esterni, la Commissione intende procedere analogamente a INTERREG I nel senso che verrà lasciato un ampio margine di manovra alle regioni europee nella conclusione di accordi di cooperazione con le regioni limitrofe dei Paesi terzi. Teoricamente, per motivi d'ordine giuridico saranno esclusi dai fondi strutturali le spese effettuate fuori del territorio comunitario anche qualora ne derivasse un vantaggio economico diretto per la regione comunitaria limitrofa. In pratica il contributo comunitario favorisce indirettamente le regioni partner dei Paesi terzi (cfr. n. 113.1). I Paesi dell'AELS partecipi dello SEE, tra cui l'Austria, sono parimenti considerati Paesi terzi.

113 Iniziativa INTERREG in Svizzera

113.1 Partecipazione svizzera all'iniziativa INTERREG I

La maggior parte dei Cantoni frontalieri¹⁾ aveva promosso la collaborazione con le regioni vicine ancora prima del varo dell'iniziativa comunitaria INTERREG. Tutti concordano però nel riconoscere a questo programma un ruolo motore nell'attuazione di progetti concreti di cooperazione. Assegnando crediti sostanziali per la cooperazione transfrontaliera e fissando termini precisi di ultimazione dei progetti, INTERREG ha dato un nuovo slancio a questa politica.

Dopo aver deciso nel 1990 di lanciare tale iniziativa, la Commissione ha invitato gli Stati membri a presentare nei sei mesi successivi proposte di programmi di cooperazione. Poiché tutte le regioni europee situate ai confini interni ed

¹⁾ Nel 1993 sono stati censiti 16 Cantoni frontalieri svizzeri: Argovia, Basilea Campagna, Basilea Città, Berna, Ginevra, Grigioni, Giura, Neuchâtel, San Gallo, Sciaffusa, Soletta, Ticino, Turgovia, Vaud, Vallese, Zurigo.

esterni dell'UE sono potenzialmente interessate, le regioni confinanti con la Svizzera hanno ritenuto opportuno elaborare un programma di cooperazione con i partner elvetici abituali. Pertanto tutti i confini svizzeri comuni con i tre Stati membri vicini sono coperti da cinque programmi INTERREG di cooperazione transfrontaliera (cfr. allegati 1 e 2). Questi programmi abbracciano un vasto territorio transfrontaliero (oltre 88 000 km²) e un'ampia fascia di popolazione (oltre 12 milioni di abitanti) di cui quasi la metà della popolazione svizzera.

Il contributo comunitario all'iniziativa INTERREG I ammontava a un miliardo di ECU, ossia quasi 1,8 miliardi di franchi. Per i progetti comunitari previsti nei cinque programmi afferenti la Svizzera, la Commissione ha stanziato crediti di impegno dell'ordine di 46 milioni di franchi per il 1991-1993. Un terzo dei costi totali preventivati per i cinque programmi citati sono a carico della Commissione (cfr. allegato 3). Il contributo comunitario è fissato in funzione del livello di sviluppo socio-economico delle regioni comunitarie (caso del programma italiano che gode di un'ampia copertura comunitaria poiché include regioni che fruiscono di altre misure di politica regionale dell'UE), dell'importanza e qualità del programma presentato (caso del programma franco-germano-svizzero che rientra in un processo continuo di cooperazione) e del genere di progetti proposti (appoggio limitato alle infrastrutture, aiuto proporzionale alle possibilità finanziarie del committente). In base ai criteri citati, la Commissione versa un contributo che varia dal 30 al 50 per cento dei costi totali dei progetti. I partner svizzeri fruiscono indirettamente dell'appoggio finanziario della Commissione, nella misura in cui il contributo comunitario riduce le spese totali a carico dei committenti e allevia in tal modo la partecipazione finanziaria svizzera.

14 dei 16 Cantoni frontalieri svizzeri (esclusi Zurigo e Grigioni) partecipano ad attività transfrontaliere nel quadro di INTERREG I. A seguito di un'indagine effettuata presso i responsabili cantonali è stato possibile quantificare l'apporto finanziario globale dei partner svizzeri nell'attuazione dei progetti INTERREG I (cfr. allegato 4). Dal 1991 al 1993 il contributo svizzero ai progetti INTERREG I è stato approssimativamente di 6,7 milioni di franchi per un volume di investimenti globali di 32,9 milioni. La partecipazione comunitaria ammontava a 12,1 milioni mentre il saldo di 14,1 milioni è stato coperto da partner stranieri. Il modesto apporto dei partner svizzeri, paragonato alle somme versate dalla Commissione, si spiega nel modo seguente:

- l'iniziativa INTERREG si rivolge prioritariamente alle regioni frontaliere dell'UE; sono state dunque essenzialmente le medesime a definire gli obiettivi ed i progetti contenuti nei primi programmi. Si è però constatato che nelle regioni transfrontaliere dove vige da tempo una collaborazione, le regioni europee sono state molto più sollecitate nel presentare progetti comuni con i loro partner svizzeri (caso delle regioni germaniche);
- comparativamente ai costi globali preventivati nei cinque programmi INTERREG I concernenti la Svizzera (140 mio di fr.) la quota addebita ai progetti transfrontalieri fra regioni europee e Cantoni svizzeri costituisce solo un quarto del volume totale dei mezzi finanziari della Commissione. Questo stato di cose rileva che la politica perseguita dalla maggior parte delle re-

gioni comunitarie era tesa a favorire, nel quadro di INTERREG I, lo sviluppo delle proprie strutture a detrimento di azioni concertate di cooperazione. Consapevole di questa situazione la Commissione precisa, ai fini dell'elaborazione di INTERREG II, che non si tratterà di realizzare progetti isolati al di qua e al di là delle frontiere bensì di accentuare al meglio le misure atte a creare e a rafforzare durevolmente l'ossatura di un'azione di cooperazione che favorisca lo sviluppo economico. In merito la Commissione ha previsto di assicurare un migliore coordinamento dei progetti INTERREG con le altre misure operative di politica regionale dell'UE;

- al contrario dei loro vicini che hanno potuto fare affidamento su un contributo comunitario tale da coprire la metà dei costi del proprio programma, i Cantoni non hanno potuto contare su alcun finanziamento della Confederazione che avrebbe consentito loro di consolidare i propri progetti;
- se alle regioni europee fu concesso un termine molto breve (6 mesi) per la presentazione di un programma operativo al proprio governo centrale e alla Commissione, ai Cantoni svizzeri partner di questi programmi fu consentito un termine ancora più breve per definire la loro collaborazione a taluni progetti. Per la maggior parte dei Cantoni interessati tale impegno costituiva un nuovo campo di intervento. Data la precarietà delle finanze pubbliche non è stato possibile stanziare mezzi consistenti per questa nuova attività;
- l'attuazione dei progetti di cooperazione transfrontaliera si urta a numerosi ostacoli e contingenze che ne ritardano regolarmente l'esecuzione. Diverse sono le ragioni: molteplicità degli attori, mancanza di armonizzazione nei calendari d'esecuzione, dipendenza nei confronti delle decisioni nazionali o regionali, problemi di finanziamento e di ripartizione delle quote, ecc. I principali interessati riconoscono però che tutti questi problemi possono essere risolti a medio o a lungo termine e sono intrinseci a questa neocooperazione.

113.2 Prospettive per INTERREG II

Per questa seconda iniziativa l'UE triplicherà i sussidi stanziando 3 miliardi di ECU (pari a 5,2 miliardi di fr.) ripartiti su cinque anni (periodo leggermente più lungo rispetto al precedente). Il contributo finanziario della Commissione verrà verosimilmente raddoppiato e comporterà un aumento proporzionale del volume degli investimenti previsti nei programmi regionali.

Come già verificatosi per la prima iniziativa, le regioni sono in procinto di elaborare il nuovo programma transfrontaliero che verrà presentato tra non molto ai rispettivi governi centrali ed alla Commissione. Non è stato possibile predisporre un elenco dei progetti da realizzare in questa seconda fase poiché i programmi sono tuttora allo studio e dovranno essere negoziati tra i diversi partner. Dal canto suo la Commissione non pubblicherà prima del giugno prossimo le direttive sul campo di applicazione di questa nuova iniziativa.

Per i Cantoni e per le regioni frontaliere della Svizzera la cooperazione rimane una necessità anche se molto diversificata. Tale necessità si è fatta maggiormente sentire all'indomani della reiezione dello SEE pur lasciando al confine geopolitico il ruolo di filtro, mentre l'attuale attività economica si inserisce in una dinamica di globalizzazione e di integrazione.

La partecipazione svizzera a INTERREG II acquisterà maggiore rilievo rispetto alla prima iniziativa per le seguenti ragioni:

- grazie al provvedimento promozionale sollecitato nel presente messaggio, i Cantoni e le regioni potranno accedere ad un partenariato qualitativo con le regioni vicine poiché saranno in grado di proporre propri progetti;
- le regioni comunitarie dovranno fare maggiore affidamento sui loro partner svizzeri per l'attuazione di progetti di cooperazione e la Commissione intende vigilare su questi aspetti garantendo un migliore coordinamento tra i diversi strumenti di politica regionale;
- con INTERREG I le regioni estere e svizzere hanno avviato un lavoro d'équipe. Sono state evidenziate le competenze e le possibilità di ciascuno in modo da agevolare l'attuazione dei progetti INTERREG II. Va rilevato che la maggior parte dei Cantoni collabora da tempo ai comitati supervisorii istituiti nell'ambito della prima iniziativa;
- diversi progetti avviati nella prima iniziativa proseguiranno grazie al sostegno di INTERREG II. Vi si aggiungono numerosi altri progetti esclusi dai primi programmi per mancanza di mezzi finanziari.

113.3 Politiche settoriali e cooperazione transfrontaliera

Un'intensificazione della cooperazione transfrontaliera non soddisfa unicamente gli obiettivi di politica di integrazione e di politica regionale ma contribuisce anche alla realizzazione di attività settoriali.

113.31 Trasporti privati e pubblici

Casi di collaborazione transfrontaliera in materia di trasporti si riscontrano su quasi tutti i confini svizzeri. La cooperazione comprende un ampio ventaglio di possibilità. I lavori vertono su progetti per tracciati stradali o ferroviari (concertazione, pianificazione) su questioni di collegamento, orari o esercizio o addirittura su questioni tariffarie o gestionali. Sovente vengono affrontate anche questioni d'ordine regolamentare o legislativo. I Cantoni interessati non sono sempre in grado di risolvere autonomamente questi problemi dato che la Confederazione o gli Stati vicini si avvalgono di molte prerogative in materia di trasporti o di pianificazione.

Possiamo comunque citare esempi di collaborazione ben noti al pubblico e realizzati nell'ambito di INTERREG:

- studi di tracciati, avviati dalla Comunità di lavoro del Giura (CTJ) per migliorare le linee esistenti tra la Svizzera romanda e la Francia;
- studio di un'unione tariffale per i trasporti pubblici nella Regio Basiliensis (Reno superiore) e analisi del potenziale degli aeroporti regionali;
- sviluppo, nella regione del lago di Costanza, degli attraversamenti stradali del Reno e dei problemi relativi ai trasporti intermodali, al transito alpino e alla navigazione aerea;
- progetti di trasporto nel Chablais o sulla riva sud del Lemano, nel quadro del Consiglio del Lemano.

113.32 Pianificazione del territorio

La creazione di uno spazio economico europeo con oltre 370 milioni di individui implica, per il nostro Paese e in particolare per le regioni frontaliere, un'intensificazione delle relazioni economiche, culturali e scientifiche con gli Stati e regioni limitrofe. Per trarre maggior profitto da questi nuovi sviluppi occorrerà coordinare le politiche di pianificazione e le politiche settoriali su entrambi i confini.

A motivo delle crescenti interconnessioni, l'elaborazione di programmi transfrontalieri di sviluppo regionale consente aggiustamenti, armonizzazioni e cooperazioni tali da soddisfare i desideri di pianificazione del territorio della Confederazione. Le ripercussioni transfrontaliere di progetti e provvedimenti transfrontalieri con incidenze territoriali (infrastrutture di trasporto, impianti di approvvigionamento energetico) devono essere incluse nella pianificazione locale, regionale e nazionale. Gli studi condotti nell'ambito di INTERREG sono una base preziosa per repertoriare e valutare tali incidenze sotto il profilo transfrontaliero.

I primi sondaggi sono stati effettuati con INTERREG I. Il progetto «Modello di struttura comune per l'Alto Reno», a cui è associato il Canton Argovia, prevede l'elaborazione di una concezione transfrontaliera di pianificazione regionale e fungerà da studio di base per il piano direttore cantonale e per i progetti e piani settoriali della Confederazione. Siamo in attesa dei risultati del progetto «Esperienza e allestimento di un sistema transfrontaliero informatico spaziale», a cui partecipa il Canton Sciaffusa, che dovrebbe agevolare la prosecuzione degli studi in materia di concezione transfrontaliera a livello regionale, cantonale e federale.

113.33 Tutela dell'ambiente e del paesaggio

L'ambiente è privo di confini e rappresenta pertanto un settore tipico di cooperazione transfrontaliera. Si è viepiù consapevoli che le soluzioni ai problemi ambientali nelle aree di confine necessitano di una maggiore cooperazione transfrontaliera. La Svizzera, a motivo delle sue caratteristiche geografiche e topografiche, condivide numerosi ecosistemi con i propri vicini.

Per quanto riguarda la tutela dell'ambiente, i temi di cooperazione transfrontaliera comportano, per la Svizzera, la tutela delle acque (lago Lemano, lago di Costanza, laghi italo-svizzeri, Reno), la tutela della natura e del paesaggio (ad es. Spazio Monte Bianco), la gestione dei rifiuti, lo scambio di informazioni e di decisioni nell'ambito degli studi sull'impatto ambientale nelle zone di confine.

La cooperazione transfrontaliera in materia ambientale può essere illustrata da numerosi esempi quale lo Spazio Monte Bianco. Nel 1990 i ministri dell'ambiente italo-franco-svizzero decisero di promuovere un'iniziativa volta allo sviluppo durevole e rispettoso dell'ambiente dello Spazio Monte Bianco. Nel 1991 fu istituita una «Conferenza transfrontaliera Monte Bianco» (CTMB). Nel 1992 i ministri le assegnarono il compito di elaborare il lancio di progetti pilota su:

- la rivitalizzazione dei pascoli e l'incentivazione dell'agricoltura montana, in particolare attraverso sussidi diretti;
- azioni comuni per la tutela degli ambienti sensibili;
- la promozione del turismo;
- una strategia comune per il traffico combinato strada-ferrovia compatibile con la tutela dell'ambiente.

Questi temi saranno sperimentati nelle tre zone pilota transfrontaliere e parzialmente finanziati mediante INTERREG.

113.34 Educazione e scienza

Le università svizzere godono di una lunga tradizione di cooperazione internazionale. Negli ultimi anni si è accresciuto l'impegno in favore di una più ampia mobilità universitaria a livello nazionale, oltre i confini regionali e su scala internazionale; basti pensare alla ratifica da parte della Svizzera delle convenzioni universitarie del Consiglio d'Europa e dell'UNESCO nel 1991, alla collaborazione a programmi di formazione e di ricerca, ai negoziati bilaterali sull'equipollenza dei diplomi nel settore della formazione di grado superiore e ai contratti di cooperazione tra le università. Ci si adopera inoltre per la creazione di un'area europea nel settore dell'istruzione e della scienza.

Gli esempi qui di seguito illustrano il rafforzamento della collaborazione universitaria transfrontaliera:

Le università e gli istituti universitari dell'Alto Reno superiore (Friburgo in Brisgovia, Basilea, Strasburgo, Karlsruhe e Mulhouse) hanno creato il 19 ottobre 1989 una *Federazione europea delle università del Reno superiore* allo scopo di promuovere e agevolare la collaborazione in tutti i settori della formazione e della ricerca. Sono stati da allora previsti e in parte attuati taluni progetti (scambio di personale scientifico, di studenti, di personale tecnico-amministrativo; reciproco riconoscimento dei diplomi; attuazione comune di progetti scientifici, ecc.). Alcuni di questi progetti sono integrati nel programma INTERREG del Reno superiore.

Il 25 settembre 1990 le Conferenze universitarie della regione Rhône-Alpes e della Romandia hanno firmato un accordo con obiettivi analoghi. La Convenzione Rhône-Alpes concerne dodici grandi università francesi e sei atenei della Svizzera romanda.

12 Promozione della partecipazione della Confederazione alla cooperazione transfrontaliera dei Cantoni e delle regioni nel quadro dell'iniziativa INTERREG II

121 Sotto il profilo della politica di integrazione

Nel messaggio del 24 febbraio 1993 consecutivo alla reiezione dell'Accordo sullo SEE¹⁾ abbiamo rammentato che i Cantoni hanno la facoltà di stipulare accordi regionali in talune materie nei limiti imposti dagli articoli 9 e 10 della

¹⁾ FF 1993 I 609

Costituzione federale. Pur rispettando gli interessi dei Cantoni frontaliere intendiamo mantenere, ai fini dell'equilibrio interno del Paese, l'unità della politica di integrazione nel senso che i Cantoni dell'interno non devono sentirsi svantaggiati rispetto a quelli di confine.

In questo contesto i seguenti argomenti militano in favore di una partecipazione cantonale alla cooperazione transfrontaliera avviata dall'UE e pertanto di un sostegno finanziario della Confederazione.

Va detto in primo luogo che le relazioni fra i Cantoni di confine e le regioni vicine sono molto influenzate dal processo di integrazione europea. Queste relazioni sono l'espressione, a livello regionale, di una politica comunitaria più attenta ai problemi del cittadino. Dovendo svolgere un ruolo significativo nella costruzione europea le regioni dovranno esercitarlo difendendo i propri interessi e le proprie competenze.

Rammentiamo tra l'altro che l'UE rimane sempre l'obiettivo strategico della nostra politica di integrazione come da noi riaffermato nel rapporto del 29 novembre 1993 sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta¹⁾. La Svizzera affonda le sue radici nell'Europa e tale obiettivo è dettato dal nostro stretto e indissolubile legame con essa. Il rafforzamento delle nostre relazioni con l'UE attraverso l'integrazione regionale, ossia la cooperazione transfrontaliera, si iscrive in un movimento di avvicinamento graduale all'Unione e limita nel contempo il salto qualitativo costituito dall'adesione. La promozione della cooperazione regionale transfrontaliera raccoglie consensi favorevoli tra la popolazione e i Cantoni.

Infine e soprattutto, la partecipazione cantonale all'iniziativa INTERREG II dovrebbe incentivare le economie cantonali e pertanto favorire l'insieme dell'economia svizzera.

122 Sotto il profilo della politica regionale

122.1 Situazione attuale e prospettive di politica regionale

La politica regionale condotta dalla Confederazione scaturisce da una «concezione di sviluppo generale dell'economia nelle regioni di montagna» elaborata all'inizio degli anni Settanta. Grazie all'applicazione di misure specifiche - tra cui l'aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna - mira a ridurre il divario delle condizioni di vita tra le regioni economicamente deboli e quelle economicamente forti nonché a garantire un insediamento adeguato nelle diverse zone del Paese. Concepita quale compito comune a tutti i livelli statali, la politica regionale è

«fortunatamente riuscita a ridurre il rischio di una Svizzera divisa in due, con da un lato agglomerazioni sovrappopolate e, dall'altro, regioni marginali e di montagna condannate a deperire. Occorrono comunque nuovi provvedimenti affinché la Svizzera di domani possa presentare un tessuto economico e sociale equilibrato»²⁾.

¹⁾ FF 1994 I 130

²⁾ FF 1992 III 1

Tale constatazione ci ha indotti a prevedere nel rapporto sul programma di legislatura 1991-95 una nuova definizione del mandato della Confederazione nell'ambito della politica regionale e a proporre al Parlamento un pacchetto di misure in tal senso.

I lavori sono tuttora in corso presso il Dipartimento federale dell'economia pubblica. La concezione della futura politica regionale, sulla cui base proporremo al Parlamento di rivedere le misure attuali e di prevedere il lancio di nuove azioni, è in fase di definizione.

La politica regionale della Confederazione accorderà in avvenire maggiore importanza alle grandi regioni mentre finora ci si era limitati alle piccole entità regionali (regioni con compiti di cooperazione intercomunale e promozione economica). Taluni Cantoni sono già all'opera per creare entità che consentano loro di mantenere la propria capacità concorrenziale. Per la Confederazione si tratta anche di entità territoriali nei cui confini si dovranno elaborare programmi per regioni eurocompatibili, come anche di ambiti nei quali occorrerà decentrare alcune attività infrastrutturali, sempre nel rispetto dei criteri di economicità. Per l'attuazione di tali compiti sarà necessaria una reciproca armonizzazione delle idee concretizzate con le attività cantonali.

Al di là di questo coordinamento interno, tale obiettivo può essere raggiunto anche attraverso la cooperazione transfrontaliera, che sottintende aggiustamenti, armonizzazioni e collaborazioni nelle diverse politiche condotte o applicate da regioni vicine nei diversi Stati. In periodo di crescente disavanzo una concertazione transfrontaliera in tutti i settori e a tutti i livelli potrebbe garantire la coerenza e contenere i costi degli investimenti pubblici da una parte all'altra del confine.

È nostro dovere evitare una deriva della politica regionale e limitare, in linea di massima, la durata dei nuovi programmi sottoponendoli sistematicamente ad un controllo d'efficacia.

Solo gruppi di Cantoni, ossia vaste regioni, sono interessati dai programmi INTERREG. Anche se taluni progetti sono per così dire realizzati in seno a piccole entità territoriali, la presente proposta al Parlamento tien conto anche di queste regioni. Rispetto alla cooperazione intercomunale promossa da un ventennio con l'aiuto federale, le attività intercantionali nel settore dello sviluppo sono abbastanza recenti. Per questo motivo proponiamo nel presente messaggio di riservare parte dei mezzi finanziari disponibili alle misure collaterali (ad es. sostegno a organismi intercantionali di coordinamento). Senza voler una nuova regionalizzazione, la Confederazione chiede a detti organismi di esaminare dettagliatamente e a breve termine, su mandato cantonale, i programmi ed i progetti INTERREG. Per tutti questi motivi l'iniziativa comunitaria si iscrive in modo ottimale nella futura concezione della nostra politica regionale.

122.2 Cooperazione transfrontaliera in quanto strumento di politica regionale

Lo sviluppo socio-economico e culturale delle regioni e città di confine è sempre stato modellato dalla presenza delle frontiere. Questo contesto transfronta-

liero si è tuttavia progressivamente modificato a seguito della necessaria apertura degli attori economici svizzeri ai mercati e alle possibilità di cooperazione offerte dai partner stranieri, tra cui le regioni frontaliere. Rafforzato dagli obiettivi dell'UE in materia di integrazione del mercato europeo e di coesione economico-sociale, questo nuovo contesto implica che la riflessione e l'azione per lo sviluppo delle regioni frontaliere non si concentrino più unicamente sulla questione delle zone di frontiera nazionali ma configurarsi nel quadro di un'azione globale dello spazio transfrontaliero.

Con la graduale integrazione svizzera nello spazio europeo, come traspare dall'obiettivo a medio e lungo termine della politica estera della Confederazione, le regioni frontaliere formeranno un giorno spazi economici funzionali con i loro vicini (cfr. allegato 5).

Tre delle quattro regioni europee economicamente avanzate, Lombardia, Rhône-Alpes, Baden-Württemberg, hanno frontiere comuni con il nostro Paese. Incentivando la cooperazione con queste regioni, i Cantoni e le regioni svizzere confinanti avranno maggiori possibilità di sviluppo economico e di ricerca di talune complementarità.

Ancora recentemente i dieci Cantoni detti «dell'interno» non erano molto attratti da questa cooperazione o ne erano esclusi. Da un'indagine svolta presso tutti i Cantoni nel quadro del nostro rapporto sulla cooperazione transfrontaliera e sulla collaborazione cantonale alla politica estera nonché da diversi interventi parlamentari è emerso che l'interesse per le attività di cooperazione interregionale è in crescendo, non da ultimo a seguito della reiezione dello SEE.

Consapevoli di questo stato di cose e dell'interesse che riveste la cooperazione transfrontaliera e interregionale per la nostra economia, abbiamo ritenuto essenziale allargare a questo settore il mandato di politica regionale della Confederazione.

La cooperazione transfrontaliera riveste sotto certi aspetti una dimensione particolare per la politica regionale a livello federale nella misura in cui tale politica deve soddisfare da un canto un obiettivo di perequazione e dall'altro una funzione di coesione. In quanto strumento di perequazione il provvedimento federale di promozione consentirà ai Cantoni e alle regioni di partecipare ai programmi transfrontalieri INTERREG con gli stessi mezzi finanziari offerti ai loro partner europei, i quali possono fare affidamento sui fondi strutturali europei oltre che sui mezzi nazionali e regionali concessi nell'ambito di questi programmi. Scaglionando le aliquote dei contributi federali in funzione dei diversi criteri di valutazione, fra cui l'indice della capacità finanziaria dei Cantoni, la Confederazione privilegerà i progetti realizzati nelle regioni economicamente più deboli. Questa soluzione consentirà ai Cantoni e alle regioni con scarse risorse finanziarie di partecipare pienamente a detta cooperazione.

La politica regionale deve soddisfare obiettivi interni di coesione economica a livello federale. La promozione della cooperazione transfrontaliera consentirà alle economie regionali interessate di dinamizzare le loro strutture socio-economiche e inserire il loro sviluppo in un contesto regionale al di là dell'ambito nazionale.

Promuovendo, essenzialmente sotto il profilo finanziario ma anche in uno spirito di coordinamento (appoggio federale alle unità intercantionali di coordinamento, di supervisione e di informazione per la cooperazione transfrontaliera), gli sforzi dei Cantoni e delle regioni nel settore della cooperazione transfrontaliera, la Confederazione adempie altri obblighi di politica regionale tesi a favorire per quanto possibile le iniziative «provenienti dal basso» e a concepire la politica regionale in quanto attività comune dei poteri pubblici a tutti i livelli. L'intervento della Confederazione sarà pertanto rispettoso del principio della sussidiarietà indissociabile dal nostro federalismo attivo.

13 Interventi parlamentari e proposte o pareri dei Cantoni

Nel quadro del rapporto del 7 marzo 1994 sulla cooperazione transfrontaliera e la partecipazione dei Cantoni alla politica estera, abbiamo proposto di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- mozione Mühlemann del 18 giugno 1991 (91.3187 Integrazione europea. Sostegno della politica europea nelle regioni di confine);
- mozione Spielmann del 7 dicembre 1992 (92.3489 Promozione della presenza dei Cantoni all'estero);
- postulato Epiney del 9 dicembre 1992 (92.3501 Diritto delle minoranze all'autodeterminazione) punti 1, 3;
- postulato Onken del 16 dicembre 1992 (92.3525 Politica estera dei Cantoni. Margine di manovra);
- mozione Schüle dell'11 marzo 1993 (93.3102 Rafforzamento della cooperazione regionale transfrontaliera);
- mozione del Gruppo radicale-democratico del 18 marzo 1993 (93.3140 Rafforzamento della cooperazione regionale transfrontaliera).

Alcuni di questi interventi peroravano un'analisi dei mezzi a nostra disposizione per appoggiare più efficacemente gli sforzi di cooperazione transfrontaliera cantonale e regionale.

Il presente disegno ci consente di dare seguito anche alle domande presentate in diversi altri interventi parlamentari e a quelle dei Cantoni, vale a dire:

La *mozione Caccia* del 7 ottobre 1993 (93.3488 Politica delle regioni di confine), accettata come postulato, ci incaricava di elaborare un disegno di decreto federale inteso a varare una nuova politica sulle aree frontaliere e di esaminare la possibilità di istituire un fondo di compensazione.

L'*iniziativa del Canton Vallese* dell'8 dicembre 1992 (92.313), accettata il 3 maggio 1993 come postulato della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (ad 92.313 Politica di sostegno alle regioni finanziariamente deboli), chiede tra l'altro esplicitamente al nostro Collegio e al Parlamento di sostenere finanziariamente la partecipazione dei Cantoni limitrofi ai programmi transfrontalieri INTERREG. Nella risposta del 7 giugno 1993 abbiamo affermato di voler presentare nel rapporto in risposta al postulato Onken fondato su un'inchiesta del DFAE le eventuali possibilità di collaborazione della Confederazione alla politica regionale transfrontaliera, previo esame degli interessi in gioco.

L'8 settembre 1993 abbiamo deciso analogo procedimento in risposta alle risoluzioni del *Gruppo di concertazione dei Cantoni confinanti con la Francia*. Una delle sette risoluzioni presentateci menziona espressamente l'iniziativa INTERREG:

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.

L'indagine svolta dal DFAE presso i Cantoni ha dato i risultati seguenti: la maggior parte dei Cantoni di confine ed il Gruppo di concertazione dei Cantoni confinanti con la Francia sollecitano espressamente un aiuto federale nel quadro di progetti transfrontalieri (in particolare ai fini dei programmi INTERREG). Questo aiuto non dovrebbe però limitare la competenza cantonale in materia decisionale. Converrebbe inoltre preconizzare una soluzione che limiti per quanto possibile gli oneri amministrativi onde non intralciare la dinamica necessaria alla cooperazione.

Questo tema è stato discusso a più riprese in seno al Gruppo di contatto Confederazione-Cantoni, dove i Cantoni di confine hanno appunto auspicato un cofinanziamento federale.

Visti i risultati delle consultazioni cantonali e per dare seguito agli interventi citati, nel rapporto sulla cooperazione transfrontaliera e la partecipazione dei Cantoni alla politica estera abbiamo annunciato l'elaborazione del presente messaggio.

14 Atteggimento degli ambienti interessati quanto alla partecipazione all'iniziativa INTERREG

Visto che i Cantoni sono già stati consultati circa l'interesse per l'iniziativa INTERREG ai fini di una loro politica di cooperazione transfrontaliera e dato che la maggioranza di essi si è espressa favorevolmente, è stato deciso, in riferimento all'ordinanza sulla procedura di consultazione del 17 giugno 1991¹⁾, di trattare il presente progetto in termini più brevi. Tale decisione risponde a quanto auspicato dai Cantoni e dalle associazioni a carattere economico che chiedono di ridurre per quanto possibile il numero delle consultazioni.

Il progetto è stato tuttavia presentato a diverse riprese alle autorità cantonali, al Gruppo di contatto Confederazione-Cantoni, alla Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica, alla Commissione consultiva per lo sviluppo economico regionale e a Basilea il 9 febbraio 1994 nel corso di una giornata informativa organizzata dall'Ufficio dell'integrazione e dall'UFIAML.

¹⁾ RS 172.062

2 Parte Speciale

21 Contenuto e modalità della partecipazione federale ai programmi e progetti INTERREG

211 Compendio

Nel quadro dell'iniziativa INTERREG II proponiamo di liberare mezzi supplementari per la promozione delle attività di cooperazione transfrontaliera dei Cantoni e delle regioni. Questo provvedimento segna un passo importante nella prosecuzione degli obiettivi di politica d'integrazione e di politica regionale della Svizzera. Dopo la reiezione dell'Accordo sullo SEE tale contributo mira anche a compensare, almeno in parte, le conseguenze della mancata integrazione, in particolare nelle regioni frontaliere. L'aiuto federale risponde anche alle attese e alle necessità espresse in diverse occasioni dai Cantoni di confine.

Il credito quadro proposto tiene conto delle necessità e della situazione precaria delle finanze federali. L'aiuto federale intende dare un impulso ai progetti di cooperazione transfrontaliera. L'applicazione del decreto dovrà fra l'altro garantire il rispetto del principio dell'addizionalità secondo cui l'aiuto federale è complementare agli sforzi finanziari delle politiche settoriali della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni, ma non sostitutivo. Infine l'applicazione di questa misura è limitata nel tempo e sarà oggetto di una valutazione continua che consentirà di decidere in ogni momento dell'opportunità dell'aiuto federale.

212 Campo di applicazione

Il contributo della Confederazione verrà concesso unicamente a progetti e lavori realizzati nell'ambito di programmi regionali transfrontalieri elaborati e adottati conformemente a INTERREG II. Nel quadro di detta misura promozionale sono presi in considerazione tre tipi di cooperazione transfrontaliera:

- concezione e attuazione congiunta di programmi transfrontalieri;
- attuazione di progetti tesi a migliorare il flusso di informazioni e di conoscenze al di qua e al di là dei confini, tra regioni frontaliere, istituzioni pubbliche e organizzazioni private;
- allestimento di strutture istituzionali e amministrative comuni per promuovere e sviluppare la cooperazione (cfr. n. 214).

Il campo di applicazione materiale del decreto federale è limitato a progetti di tipo organizzativo, a studi e concezioni come anche ai lavori preliminari necessari all'attuazione di progetti infrastrutturali transfrontalieri. Nella misura in cui questi progetti interessino il settore generale della cooperazione transfrontaliera e lo studio di problemi specifici effettuati su entrambe le aree di confine, rinunciamo ad allestire un elenco esaustivo, sicché si potranno accogliere anche progetti nuovi o innovativi.

I progetti di attuazione, risanamento o esercizio infrastrutturali non potranno fruire dell'aiuto federale. Il loro finanziamento sarà garantito attraverso i canali abituali, secondo la ripartizione delle competenze cantonali, comunali e federali. Non si può certo ignorare che la realizzazione di infrastrutture transfrontaliere è parte integrante di questa forma di cooperazione, ma il suo fi-

nanzamento è di norma già disciplinato nel quadro dell'applicazione di altre politiche. In merito conviene sottolineare la complementarità tra il sostegno della Confederazione ai progetti INTERREG e i due strumenti accessori di finanziamento seguenti:

- i crediti d'aiuto in materia di investimenti nelle regioni di montagna, che consentono già nelle regioni frontaliere alpine e dell'Arco giurassiano un cofinanziamento federale di taluni tipi di progetti infrastrutturali (attrezzature e acquisto di terreni per zone industriali, infrastrutture di trasporto, sanitarie, di formazione, ecc.). Nelle regioni economicamente deboli l'aiuto agli investimenti può quindi fungere da provvedimento complementare al finanziamento di taluni progetti;
- i crediti della Banca europea di investimento (BEI), che recentemente si è dichiarata pronta a studiare le possibilità di un prestito per il finanziamento di grandi progetti infrastrutturali e ambientali svizzeri (minimo 10 mio di fr.) denotanti un interesse anche per l'UE, quindi transfrontaliero. Diversi progetti sono tuttora in fase di studio, tra cui l'ampliamento dell'aeroporto di Basilea-Mulhouse e la realizzazione di una ferrovia urbana transfrontaliera nella Regio Basiliensis. Grazie alla reputazione di cui gode sul mercato dei capitali, la BEI potrà offrire condizioni di prestiti interessanti.

Infine, l'aiuto federale di durata limitata non sarebbe conveniente per misure di promozione infrastrutturale dato che questi lavori si protraggono nel tempo e necessitano di lunghi periodi di pianificazione, di decisione e di esecuzione, in particolare qualora fossero implicate diverse autorità straniere.

L'aiuto federale non dovrà derogare al principio costituzionale della libertà di commercio e d'industria nel senso che non potrà essere concesso per progetti che perseguono fini commerciali.

I beneficiari dell'aiuto federale sono le istituzioni pubbliche o private svizzere che partecipano finanziariamente ai progetti INTERREG II oggetto del campo di applicazione del decreto federale. Qualora dovessero associarsi all'attuazione di un determinato progetto di cooperazione transfrontaliera, tutti i Cantoni svizzeri, compresi quelli dell'interno, potranno beneficiare dell'aiuto federale.

213 Modalità di utilizzazione del credito d'impegno

Il contributo federale sarà elargito in due fasi distinte. Innanzitutto e parallelamente alla procedura di approvazione dei programmi regionali INTERREG II da parte europea, i Cantoni e le regioni svizzere sottoporranno lo *stesso programma* ad una identica procedura a livello federale. La Confederazione, in funzione del campo di applicazione citato, fisserà una *somma globale provvisoria* per ogni programma onde consentire modifiche di lieve entità nell'assegnazione dei crediti. Questa prima fase avrà un decorso di tre-quattro mesi. Successivamente, i Cantoni interessati comunicheranno periodicamente alla Confederazione l'esecuzione globale del programma notificando tempestivamente le modifiche apportate.

In un secondo tempo i Cantoni o gruppi di Cantoni presenteranno due volte l'anno i *progetti* che intendono sottoporre alla Confederazione ai fini dell'otte-

nimento del contributo definitivo. Il credito quadro della Confederazione sarà liberato di volta in volta secondo l'adozione dei progetti.

Il committente di un *progetto* transfrontaliero dovrà obbligatoriamente trasmettere la propria domanda di sussidio alla Confederazione per il tramite del o dei Cantoni interessati (in caso di progetti intercantionali). Questi ultimi redigeranno un preavviso all'attenzione della Confederazione.

Concepito come misura di incentivazione, l'aiuto federale non dovrà superare la metà della partecipazione globale dei partner svizzeri a un progetto transfrontaliero. La concessione di un contributo sarà quindi subordinata in tutti i casi a una prestazione finanziaria almeno equivalente fornita dal richiedente o da terzi.

I progetti sottoposti alla Confederazione dai Cantoni o gruppi di Cantoni saranno valutati secondo i criteri seguenti:

- importanza del progetto per lo sviluppo della cooperazione transfrontaliera. Detti progetti dovranno favorire la popolazione locale ed essere compatibili con le prescrizioni di tutela dell'ambiente e di pianificazione del territorio;
- situazione finanziaria del o dei committenti;
- indice della capacità finanziaria del Cantone committente di un progetto.

L'aiuto federale non deve sostituire i contributi della Confederazione concessi in virtù di altre politiche (tutela dell'ambiente, formazione continua, pianificazione del territorio, ecc.). Per garantire un'equa ripartizione delle risorse, il servizio federale responsabile dovrà assicurarsi, presso gli uffici federali interessati, che il progetto presentato non fruisca già di un altro sussidio federale. Il problema potrà essere risolto dalla Commissione di coordinamento in materia di politica regionale che raggruppa, dal 1975, 25 uffici federali e potrebbe se del caso essere estesa ad altri uffici.

Dal canto nostro intendiamo disciplinare le modalità di applicazione del decreto federale in un'ordinanza il cui disegno sarà sottoposto per consultazione ai Cantoni interessati.

214 Misure collaterali

La collaborazione puntuale di diversi partner svizzeri ai programmi comunitari o ad altre azioni internazionali finora realizzate, ad esempio ai programmi di ricerca e d'istruzione (COMETT, COST, EUREKA) o a misure promozionali in favore delle piccole e medie imprese (Centri EURO-INFO) ha chiaramente dimostrato l'opportunità di dedicare particolare attenzione all'applicazione del programma all'interno del Paese.

Ai fini della cooperazione transfrontaliera, in particolare per i programmi INTERREG, i Cantoni di confine sono i principali partner interregionali di queste concezioni interregionali. In questo contesto il Cantone svizzero non può da solo competere con regioni comunitarie che ospitano l'equivalente della nostra popolazione nazionale. I Cantoni partecipi di uno stesso programma INTERREG potrebbero quindi raggrupparsi onde presentare ai partner comunitari

una politica concertata di cooperazione. In diverse regioni svizzere sono già stati operati raggruppamenti di interessi, ma a stadi operativi molto differenziati e taluni ancora in fase iniziale.

Non è nostra intenzione e neppure ci compete sollecitare la creazione di entità sopracantonali raggruppanti Cantoni frontalieri partner di uno stesso programma di cooperazione. Possiamo per contro incoraggiare la designazione, in ciascuna di queste regioni, di un ente intercantonale che garantisca il coordinamento, la prosecuzione e l'informazione della cooperazione transfrontaliera. Fatta astrazione per i propri compiti di armonizzazione e di comunicazione tra Cantoni e partner esteri, detti servizi dovrebbero contribuire al compito non indifferente di informazione della popolazione locale e di altri ambienti interessati alle attività di cooperazione transfrontaliera (Comuni, associazioni economiche, investitori privati, istituti di formazione, ecc.). Per tutta la durata del decreto federale la Confederazione potrebbe assumersi una parte delle spese di questi enti intercantionali. Le somme saranno calcolate in base ai costi relativi all'elaborazione e all'attuazione dei programmi di cooperazione transfrontaliera INTERREG come anche in base ai costi relativi al coordinamento e alla prosecuzione dei progetti sussidiati dalla Confederazione ai sensi del decreto federale.

La Confederazione non entrerà nel merito di una domanda di sovvenzione di servizi cantonali di cooperazione transfrontaliera, già esistenti o previsti nella misura in cui tale competenza sia prevalentemente cantonale.

Nel quadro dei provvedimenti collaterali in Svizzera, si prevede di istituire un dispositivo di valutazione continua e *ex post* di programmi e progetti INTERREG sussidiati dalla Confederazione.

3 Incidenze

31 Conseguenze per la Confederazione

311 Ripercussioni finanziarie

Gli esempi concreti di partecipazione dei Cantoni all'iniziativa INTERREG I (cfr. allegato 4) e in particolare i programmi più avanzati, ossia quelli del Reno superiore, della Franche-Comté e del lago di Costanza, hanno fornito una base di calcolo che ha consentito di estrapolare il fabbisogno finanziario dell'insieme dei Cantoni che intendono partecipare ai futuri progetti nel quadro di INTERREG II. Tenuto conto dell'aumento del contributo globale dell'UE all'iniziativa INTERREG II, il fabbisogno finanziario è stato valutato a 24 milioni di franchi da ripartire su cinque anni (1995-1999), vale a dire 4,8 milioni annui. Il credito è suddiviso come segue:

Assegnazione dei crediti	(in mio di fr.)
Partecipazione a progetti INTERREG II	21,6
Misure collaterali	<u>2,4</u>
Totale	24,0

Qualora l'attuazione dei progetti fosse vincolata alla collaborazione delle diverse autorità straniere, i crediti non potranno essere ripartiti in maniera lineare nel periodo 1995-1999 dato che le spese più importanti sono previste per il 1998-1999. Il credito proposto consente uno scaglionamento regolare dei sussidi federali in base ai costi. I versamenti verranno quindi ripartiti sull'arco di otto anni circa a decorrere dal 1995.

Le spese per queste misure speciali sono a carico della Confederazione. Esse non figurano nel piano finanziario della legislatura 1993-1995 non essendo prevedibili nel 1991. Per contro saranno previste nel preventivo 1995, nel piano finanziario 1996 e nelle prospettive 1997-1998.

312 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Nessuna.

32 Conseguenze per i Cantoni e per i Comuni

Qualora la Confederazione decidesse di versare un contributo massimo di 50 per cento ai progetti INTERREG II, l'applicazione del decreto federale imporrà un onere equivalente ai committenti. Non dovrebbero sussistere problemi in merito poiché i progetti oggetto di una domanda di aiuto federale saranno stati decisi e presentati dal o dai Cantoni interessati. L'applicazione del decreto federale non dovrebbe comportare un aumento dell'effettivo del personale a livello delle istanze cantonali.

33 Altre conseguenze

Ideato essenzialmente come misura di politica di integrazione e di politica regionale, il decreto federale svolge un ruolo non trascurabile nell'applicazione delle diverse politiche settoriali della Confederazione e dei Cantoni (pianificazione del territorio, trasporti, tutela dell'ambiente e del paesaggio).

Il coordinamento delle politiche della Confederazione con ripercussioni regionali è stato oggetto di studio da parte dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione e sottoposto al vaglio della Commissione della gestione del Consiglio nazionale. Talune raccomandazioni della Commissione, sulle quali abbiamo espresso il nostro parere a fine agosto, potrebbero ripercuotersi sul coordinamento della politica regionale e delle politiche settoriali a livello federale. Per il momento fanno testo le nostre direttive del 26 novembre 1986 sul coordinamento delle attività della Confederazione nell'ambito della politica regionale.

L'esecuzione del decreto federale potrebbe sollevare numerose questioni riguardo ai lavori di coordinamento tra politiche settoriali e politica regionale. Consapevoli della situazione intendiamo predisporre una stretta collaborazione tra gli uffici federali e cantonali interessati.

4 Programma di legislatura

Ai fini della politica di integrazione questa nuova misura è conforme all'obiettivo 12 del programma di legislatura in cui si precisa che il Consiglio federale « presenterà gli incarti utili per l'esame permanente della situazione in materia di integrazione e questo indipendentemente dall'Accordo sullo SEE e dalle relative conseguenze »¹⁾.

Il presente decreto federale rientra in un pacchetto di misure di politica regionale come figura nel rapporto sul programma di legislatura 1991-1995, obiettivo 35 per la promozione di uno sviluppo equilibrato della regione considerata come entità economica e ambiente di vita²⁾.

5 Rapporto con il diritto europeo

L'iniziativa INTERREG II si iscrive nelle politiche comunitarie tese al rafforzamento della coesione economico-sociale con il compito precipuo di aiutare le regioni frontaliere a prepararsi al mercato unico, migliorando in particolare la cooperazione tra le regioni situate al di qua e al di là dei confini nazionali ma anche incentivando l'economia delle aree frontaliere esterne all'UE. Il rafforzamento della cooperazione in Europa e la promozione di un'Europa delle regioni sono chiari obiettivi della politica svizzera di integrazione. La misura proposta costituisce un apporto all'attuazione di questi obiettivi.

Le modalità di partecipazione a INTERREG sono disciplinate dal diritto comunitario. Il decreto federale proposto, che dovrebbe favorire una partecipazione ampia e attiva dei Cantoni e delle regioni svizzere, rispecchia la tesi di un avvicinamento delle prassi promozionali svizzera e comunitaria.

A più riprese l'UE ha ribadito che l'iniziativa INTERREG sarebbe stata aperta alle regioni frontaliere dei Paesi terzi. Essa è stata parimenti informata della nostra volontà di voler attuare tale misura collaterale ed ha sottolineato in questa occasione l'interesse di tale azione concertata per la promozione della cooperazione transfrontaliera in Europa.

6 Basi legali

61 Costituzionalità

Il decreto federale proposto si fonda sulla competenza generale della Confederazione in materia di politica estera. Infatti il sostegno alla cooperazione transfrontaliera dei Cantoni e delle regioni costituisce un elemento cardine della politica di integrazione e pertanto della politica estera.

¹⁾ FF 1992 III 38

²⁾ FF 1992 III 67

62 Forma dell'atto da adottare

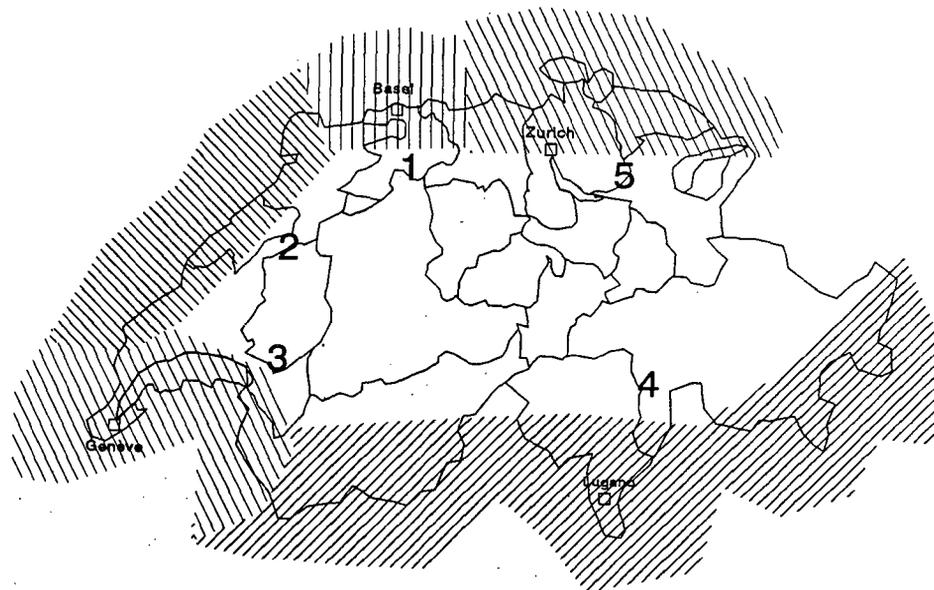
Il credito quadro può essere stanziato mediante decreto federale semplice conformemente all'articolo 8 della legge sui rapporti fra i Consigli (RS 171.11) e in quanto tale non sottostà al referendum.

Può essere scelta la forma del decreto federale semplice dato che si tratta di una misura unica e temporanea, a carattere sperimentale, che sarà oggetto di valutazione continua. Un eventuale rinnovo e un'istituzionalizzazione di questa misura necessiteranno, all'occorrenza, di una base legale formale.

7176

**Programmi di cooperazione transfrontaliera integranti Cantoni e regioni della Svizzera
per INTERREG I (1991-1993)**

Allegato 1



1. Programma Germania-Francia-Svizzera (Reno superiore)
2. Programma Francia-Svizzera (Franche-Comté)
3. Programma Francia-Svizzera (Rhône-Alpes)
4. Programma Italia-Svizzera
5. Programma Germania-Svizzera (Lago di Costanza)

Fonte: Commissione delle CE, 1991

Caratteristiche dei programmi INTERREG I integranti Cantoni svizzeri

Allegato 2

Programmi	Partner esteri	Cantoni svizzeri	Superficie (in km ²)	Popolazione (in mio)
Germania-Francia-Svizzera	Alsazia meridionale (F) Südbaden (D)	BS, BL (Cantoni associati: JU, SO, AG, BE)	16 642	3,3
Francia-Svizzera	5 bacini economici della Franche-Comté	BE, VD, NE, JU	27 100	2,7
Francia-Svizzera	Dipartimenti dell'Ain e dell'Alta Savoia	VS, VD, GE	18 400	2,0
Italia-Svizzera	Parti della Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Bolzano-Alto Adige	VS ¹⁾ , TI, GR ¹⁾	24 000	3,2
Germania-Svizzera	Distretti di Costanza e di Bodenseekreis	SH, TG, SG	4 200	1,2

¹⁾ I Cantoni del Vallese e dei Grigioni contigui a dette regioni italiane non hanno potuto sviluppare un vero e proprio consociativismo nel quadro dei programmi INTERREG I.

Fonte: UFIAML, 1994

Preventivo globale dei programmi INTERREG I comprendenti regioni svizzere

(in mio di fr.)

Programmi INTERREG I (1991-1993)	Costo globale dei progetti previsti	Contributo garantito dall'UE
1. Programma Germania-Francia-Svizzera (Reno superiore)	32,7	16,3
2. Programma Francia-Svizzera (Franche-Comté)	17,3	5,6
3. Programma Francia-Svizzera (Rhône-Alpes)	10,9	3,6
4. Programma Italia-Svizzera	70,8	16,3
5. Programma Germania-Svizzera (Lago di Costanza)	8,5	4,2
Totale	140,2	46,0

Fonte: Commissione delle CE, stato 1991 (corso medio dell'ECU nel 1993 = 1,73 franchi svizzeri)

Costo totale dei progetti realizzati, con partecipazione svizzera, nel quadro dei programmi INTERREG I comprendenti regioni svizzere

(in migliaia di fr.)

Programmi INTERREG I (1991-1993)	Costo totale dei progetti (*)	Contributo dall'UE (*)	Partecipazione svizzera (*)
1. Programma Germania-Francia-Svizzera (Reno superiore)	14 077	5 594	2 578
2. Programma Francia-Svizzera (Franche-Comté)	5 171	1 356	1 488
3. Programma Francia-Svizzera (Rhône-Alpes)	5 801	1 161	1 337
4. Programma Italia-Svizzera	2 060	500	280
5. Programma Germania-Svizzera (Lago di Costanza)	5 814	3 512	1 027
Totale	32 923	12 123	6 710

Fonte: inchiesta UFIAML presso i Cantoni, febbraio 1994

(*) queste cifre sono unicamente indicative

Economia transfrontaliera sul modello della Regio Basilensis

Fra i 19 progetti INTERREG realizzati nel quadro del programma d'azione transfrontaliera del Reno superiore, cofinanziati dall'UE e dai partner tedeschi e franco-svizzeri, figura uno studio economico sulla *Regio* elaborato dal dipartimento francese dell'Alto Reno, dai circondari urbani e rurali del Südbaden e dal nord-ovest della Svizzera (Cantoni di Basilea Città, Basilea Campagna e parte dei territori cantonali di Argovia e di Soletta). La regione transfrontaliera si estende su 8700 km² e ospita oltre 2 milioni di abitanti 500 000 dei quali in territorio svizzero.

Detto studio, che analizza le strutture e l'evoluzione in corso in questa regione, ha consentito per la prima volta di quantificare il prodotto interno lordo della regione transfrontaliera. Nel 1991 la *Regio* registrava un valore aggiunto lordo di quasi 77 miliardi di franchi, a titolo comparativo pari al 24 per cento del prodotto interno lordo svizzero. Il territorio non costituisce tuttavia uno spazio economico omogeneo sebbene numerose interconnessioni economiche (lavoratori frontalieri, capitali, turismo commerciale) sembrino confermarlo. La *Regio* dispone di un potenziale economico e possibilità di sviluppo superiori alla media.

Gli autori dello studio concludono asserendo:

Secondo criteri internazionali, la *Regio* ha un notevole potenziale di sviluppo economico purché riesca a promuovere la crescita concertata delle tre regioni interessate. Il fattore primario rimarrà sempre l'essere umano, la sua facoltà di integrazione e disponibilità alla tolleranza nei confronti degli altri e la sua capacità ad accettare le diversità e a recepire le varie opinioni; solo così si potranno raggiungere gli obiettivi sopraregionali¹⁾.

¹⁾ Füef R. & Grieder P.: «Regio Wirtschaftsstudie Nordwestschweiz XIV», Helbling und Lichtenhahn, Basilea 1993 (traduz. dalla sintesi pubblicata nella *Vie économique* 12/93, pag. 25 e segg.).

Decreto federale

concernente il finanziamento delle attività di cooperazione transfrontaliera dei Cantoni e delle regioni nel quadro dell'iniziativa comunitaria INTERREG II per il 1995-1999

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 85 numero 10 della Costituzione federale;

visto il messaggio del Consiglio federale del 26 ottobre 1994¹⁾,

decreta:

Art. 1

¹ È stanziato un credito quadro di 24 milioni di franchi per la partecipazione dei Cantoni e delle regioni svizzere ai progetti realizzati nel quadro dell'iniziativa comunitaria INTERREG II per il 1995-1999.

² I crediti di pagamento annui sono iscritti a preventivo.

Art. 2

¹ Il credito è ripartito come segue:

In mio di fr.

a. Partecipazione a progetti INTERREG II	21,6
b. Misure collaterali	2,4

² Il Consiglio federale può procedere ad aggiustamenti di lieve entità in detta ripartizione.

Art. 3

I singoli impegni possono essere contratti sino al 31 dicembre 1999.

Art. 4

Il Consiglio federale presenta all'Assemblea federale un rapporto annuo sulla liberazione e l'utilizzazione dei crediti stanziati.

Art. 5

Il presente decreto, che non è di obbligatorietà generale, non sottostà al referendum.

7177

¹⁾ FF 1995 I 241