

GIUSEPPE VEDOVATO

CONSIGLIO D'EUROPA E COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA (*)

In occasione di una seduta plenaria dell'UNESCO, svoltasi a Parigi il 27 settembre 1947 e dedicata al tema dei doveri degli Stati per assicurare, dal punto di vista della scienza e della cultura, una migliore comprensione dei popoli, il presidente del Consiglio dei ministri francese Georges Bidault, concludendo il dibattito cui partecipai a nome dell'Italia, ebbe a domandarsi « qu'on veuille bien considérer les limites des départements, des provinces, des arrondissements, dans n'importe lequel des pays ici représentés, et il est possible qu'il y ait quelque chose de plus que des traits dans les atlas de géographie, qu'il y ait ainsi quelques limites à la pensée des hommes »; e ad affermare solennemente che bisognava adoperarsi per l'« élargissement des barrières et la guérison de ces cicatrices de l'histoire qu'on appelle des frontières ».

In quanto « cicatrici della storia », le frontiere possono e debbono essere guarite. E' uno dei compiti del Consiglio d'Europa, nato appunto nel 1949, ed il cui scopo è di « conseguire una più stretta unione tra i suoi membri per salvaguardare

(*) Desidero ringraziare il dott. Gian Paolo Castenetto, segretario della Commissione culturale del Consiglio d'Europa, e la prof. Maria Antonietta Belasio, docente di Geografia politica ed economica nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Roma, per la collaborazione datami, rispettivamente, per la raccolta e la elaborazione del materiale relativo a questo studio.

e promuovere gli ideali ed i principi che costituiscono il loro comune patrimonio e di favorire il loro progresso economico e sociale ».

Con le aumentate relazioni tra gli Stati e la riduzione delle barriere doganali, non cambia soltanto il concetto di confine come elemento isolante. Si modifica, e sostanzialmente, la posizione relativa dei territori situati presso questa linea di demarcazione, che viene ad assumere una funzione diversa. Alle tradizionali « questioni di frontiera » si sostituiscono i « problemi delle regioni frontaliere », cioè di unità territoriali accomunate dall'affinità di tradizioni o di lingua, ma divise da una frontiera.

Non è facile stabilire le caratteristiche e i problemi delle regioni situate al di qua e al di là di una linea di confine, data l'estrema diversificazione delle situazioni locali. Ma si possono individuare alcuni elementi comuni. Anzitutto, la zona frontaliere non può essere identificata con criteri di natura giuridica, bensì deve essere considerata come l'area in cui avvengono fenomeni indotti dalla presenza del confine. E' indubbio poi che, almeno per quanto riguarda l'Europa, le regioni frontaliere sono luogo di polarizzazione di tensioni internazionali. Prima della divisione del nostro continente in Stati nazionali, tali regioni appartenevano per lo più a un ceppo culturale comune ed avevano una propria individualità socio-economica. Frazionate in seguito alla definizione dei confini, che non sempre hanno tenuto conto delle locali condizioni geografiche, storiche ed etniche, e venute a trovarsi in posizione periferica, se non marginale, rispetto agli Stati di cui sono entrate a far parte, le regioni frontaliere sono state per secoli, in conseguenza della nuova situazione, luogo di scontri tra tendenze espansionistiche e sede di conflitti armati, che hanno decimato la popolazione e spezzato legami umani e culturali.

Ma se con il tempo questi danni possono essere riparati, di rilevanza non certo minore e praticamente insanabili sono i conflitti che si verificano tra diverse concezioni in campo economico, culturale e sociale, e in tempi più recenti anche ideologico. Ne risultano, al di qua e al di là della linea di confine, situazioni diverse, con squilibri di notevole entità e,

specie per le aree più prossime al confine, effetti di isolamento che ancora oggi rendono difficili azioni comuni a carattere internazionale.

L'armonico sviluppo delle regioni frontaliere è ostacolato da molte condizioni derivanti dalla presenza di un confine politico. Il traffico, ad esempio, è soggetto a situazioni arbitrarie di costi, sotto forma di agevolazioni o di aggravii, rispetto alle tariffe normali vigenti nei singoli Stati. Sul costo dei trasporti incidono anche sovrapprezzi derivanti da rotture di carico, trasbordi, tempi perduti per questioni doganali. La stessa rete delle comunicazioni, costruita in base alle esigenze dei singoli Stati contigui, contrasta spesso con gli interessi locali e risulta anti-economica e poco aderente alla geografia del luogo. La circolazione delle merci, di persone e di valuta è ostacolata da contingentamenti e regolamenti diversi, variabili nel tempo; e se anche da queste diverse condizioni possono derivare, in particolari momenti storico-economici, vantaggi più o meno legittimi per una parte della regione frontaliere, è pur vero che si tratta sempre di una situazione provvisoria, estremamente precaria, sensibile ad ogni evento internazionale ed a variazioni politiche interne degli Stati confinanti.

In ogni campo, del resto, ci si trova di fronte a disparità di disposizioni di ogni genere, da quelle amministrative a quelle sanitarie e di politica veterinaria, che favoriscono o danneggiano le attività di una parte della regione. Ancora più gravi sono le disparità di politica economica, non soltanto nei settori di attività produttiva, ma anche nel campo sociale, fiscale, di credito e di congiuntura, e quelle di politica culturale (basti pensare al problema della lingua e dell'istruzione), di organizzazione territoriale e così via.

Tutti questi fattori di isolamento si ripercuotono negativamente sull'economia delle regioni divise da un confine, impediscono l'utilizzazione ottimale dei fattori produttivi e, nonostante gli sforzi per ridurre sperequazioni, possono determinare situazioni di squilibrio economico, di diverso grado di benessere, con conseguenti sentimenti di invidia e malintesi, che possono risolversi in situazioni conflittuali latenti e frizioni

meno latenti. Particolarmente delicato per i problemi che ne emergono è quello della manodopera frontaliera o migrante: alloggi, scolarizzazione dei figli, salvaguardia dei diritti civili e politici, equiparazione di trattamento tra lavoratori stranieri e nazionali, formazione professionale sono tutti argomenti che possono essere risolti soltanto con una valida cooperazione tra gli Stati interessati.

Altri problemi viepiù pressanti e da non sottovalutare rendono particolarmente delicata la situazione delle regioni in esame: tra essi la regolazione delle acque e ancor più la difesa contro polluzioni e inquinamenti di ogni tipo (marittimi, fluviali e di acque dolci, aerei), che non si arrestano davanti a una frontiera politica ma richiedono un'azione organica e comune di prevenzione e di intervento. E, d'altra parte, si potrebbe giungere a una concreta protezione della natura e ad una valorizzazione del paesaggio mediante la creazione di parchi regionali soprafrontalieri.

A livello locale le regioni frontaliere possono presentare situazioni e aspetti molto diversi. Le più favorite sono indubbiamente quelle che dispongono di una metropoli, o di un centro economico o culturale molto attivo, il cui dinamismo può essere di stimolo per la parte posta oltre il confine, con indubbi vantaggi per quest'ultima. Ma anche in tal caso le difficoltà a sviluppare armonicamente strutture di interesse comune, a mobilitare i fattori della produzione incidono negativamente sullo sviluppo complessivo della regione, senza contare che le diverse condizioni economiche dei gruppi umani, al di qua e al di là del confine, e la disparità dei servizi sociali possono, proprio per la maggiore prossimità del confine stesso, rendere le tensioni ancora più acute.

Problemi diversi sorgono in regioni di frontiera fortemente industrializzate, di cui appare un tipico esempio la regione sarro-lorenese, ove si fronteggiano complessi come la Michelin, la Citroën e la Gründig. Diversi ancora, infine, i problemi di regioni frontaliere fra Stati con forte sviluppo turistico e in concorrenza tra loro: basti pensare alla regione alpina italo-francese o a quella di confine tra Italia e Jugoslavia.

Condizioni molto diverse si verificano per le regioni frontaliere in relazione anche, e soprattutto, al tipo di frontiera, aperta o chiusa, che le divide, e ai rapporti esistenti tra gli Stati ai cui margini queste si trovano. Per quanto riguarda l'Europa, può trattarsi di frontiere interne tra Stati aderente alla CEE, e in questo caso non dovrebbero sorgere difficoltà a stabilire un'attiva opera di cooperazione; possono essere frontiere esterne degli Stati comunitari a contatto con paesi aderenti all'Associazione europea di libero scambio, o ancora tra questi ultimi e paesi associati. Più difficile la situazione di regioni al confine tra paesi con ideologie diverse, confine materializzato da ostacoli effettivi più o meno evidenti (muro di Berlino, « cortina di ferro »); in molti di questi casi le favorevoli condizioni geografiche si sono mutate in svantaggi per una posizione divenuta marginale e si sono dovute, in conseguenza della nuova situazione politica, interrompere bruscamente le tradizionali relazioni economiche, ristrutturare produzioni e cercare nuove vie di scambio. Basti pensare ai problemi di ripresa del porto di Amburgo, privato del suo naturale retroterra o, per quel che ci riguarda più da vicino, a Trieste.

Se una più stretta collaborazione sul piano regionale e comunale appare, per i territori limitrofi ai paesi dell'Est, non priva di difficoltà e di non immediata realizzazione, non dovrebbero sorgere problemi per una cooperazione almeno tra i paesi dell'Europa centro-occidentale. E' vero che in un'Europa senza frontiere i problemi delle regioni frontaliere potrebbero sembrare un anacronismo, ma le frontiere politiche, ivi comprese quelle all'interno degli Stati aderenti alla CEE, rappresentano ancora, se non un ostacolo insormontabile, certamente un impedimento a un armonico sviluppo globale: « Ces frontières — osservava nel 1966 S. Rimbert — dont on ne sait plus bien si elles sont héritées de l'histoire ou de la géographie, provoquent des distorsions gênantes aux yeux des économistes habitués à se pencher sur des espaces uniformes où seuls les marchés peuvent interférer. Cependant elles subsistent... », e non sono affatto scomparsi antagonismi locali o tensioni internazionali.

E' indubbio che dopo la seconda guerra mondiale la società

europea, tesa sempre più alla ricerca di grandi spazi economici, ha cominciato a prendere coscienza dello stato di isolamento in cui vengono a trovarsi le regioni di confine, e si è resa conto della necessità di instaurare, almeno a livello locale, forme di cooperazione che siano valide a superare i limiti opposti dalla presenza di una frontiera e a ridurre i fattori di separazione che da questa derivano, per giungere, ad esempio, ad accordi permanenti tra le collettività delle due parti della regione, come è già avvenuto per determinati settori pubblici (ferrovie, polizia, poste e telefoni, ecc.). Tutte le regioni periferiche, in particolare quelle di confine, devono essere in condizione di profittare dello sviluppo delle regioni centrali, spesso assai distanti e dalle quali si trovano talvolta separate per deficienze di infrastrutture di comunicazione, ma nello stesso tempo di mantenere stretti legami con le aree vicine poste al di là del confine.

Molti convegni, organizzati da Istituti culturali diversi, sono stati dedicati alle regioni frontaliere. Se ne ricordano alcuni. Nel 1969 a Bruxelles, a cura dell'Istituto di studi europei della Università libera di quella città, si è posto l'accento sulla possibilità di cooperazione tra regioni frontaliere comprese, tra il Mare del Nord e il Mediterraneo, all'interno di quella che era allora la Comunità europea: la regione franco-belga Passo di Calais-Fiandra-Hainaut, la regione tedesco-olandese Münster occidentale-Twenthe-Gelderland orientale, la parte centrale del Benelux, la regione franco-tedesca-lussemburghese Lorena-Saarland-Granducato, la regione franco-tedesca dell'Alsazia e della parte meridionale dell'Alto Reno, la regione franco-italiana delle Alpi. Nell'anno successivo a Lilla, per iniziativa dell'Associazione di scienza regionale di lingua francese, sono state prese in considerazione regioni di frontiera fittamente urbanizzate, quali la *Regio Basiliensis*, che si estende tra Svizzera, Germania occidentale e Francia, e la *Regio Insulensis*, la cosiddetta Metropoli del Nord, costituita dalla conurbazione franco-belga di Lilla-Roubaix-Turcoing e Tournai-Courtrai-Mouscron-Menin, che si avvia ad essere il baricentro dell'Europa di Nord-Ovest, tra Parigi, la Ruhr e la regione londinese. A questi colloqui ha fatto seguito, nel 1972, per iniziativa dell'Istituto di sociologia internazionale

di Gorizia, una Conferenza sui problemi e sulle prospettive delle regioni di confine, indetta allo scopo di esaminare il ruolo delle regioni di frontiera nel campo della cooperazione e della comprensione tra i popoli, e sviluppare nello stesso tempo le prospettive di collaborazione tra Slovenia e Friuli-Venezia Giulia.

Ma la risoluzione di problemi di così vasta portata non può essere lasciata all'iniziativa di singoli Stati; sono situazioni estremamente diverse, ma che richiedono una uniformità di indirizzo, di conoscenza, di metodi e di interventi, e quindi rientrano nelle competenze di organismi plurinazionali o sovranazionali.

Tenuto presente che l'Europa è costituita da una miriade di regioni e di comuni, e che è indispensabile assicurare alla causa dell'unità europea l'adesione popolare, l'attività del Consiglio d'Europa si svolge a diversi livelli: parlamentare, regionale e locale, intergovernativo e ministeriale. I problemi delle regioni frontaliere sono stati trattati a tutti questi livelli.

L'Assemblea parlamentare, che fin dal 1964-66 ha preso in considerazione questo argomento, ha proposto, a partire dal 1966, una convenzione europea destinata a facilitare la cooperazione frontaliere, affidando l'incarico alla Commissione preposta all'organizzazione del territorio e ai poteri locali. Questa ha sottolineato a più riprese la necessità di migliorare le condizioni generali di vita nelle regioni frontaliere e ha organizzato a questo proposito, nel 1972 e nel 1975, due Simposi, di cui si dirà tra breve. A livello dei poteri regionali e locali, la Conferenza dei poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE), che riunisce periodicamente i rappresentanti eletti delle regioni e delle collettività locali europee, si è preoccupata dei problemi specifici di queste regioni, in quanto portavoce delle popolazioni interessate. A livello intergovernativo, il Comitato direttivo per le questioni regionali e municipali (CDRM) ha analizzato, da parte sua, gli aspetti giuridici della cooperazione frontaliere e ha elaborato il progetto di una convenzione da sottoporre al Comitato dei ministri. A livello ministeriale, infine, la Conferenza europea dei ministri responsabili delle collettività locali

si è assunto il compito, dopo il 1975, di discutere il progetto di una convenzione-quadro tendente a definire le possibilità di una cooperazione più stretta tra autorità regionali e locali nelle regioni frontaliere, mentre la Conferenza europea dei ministri responsabili dell'organizzazione territoriale (CEMAT) ha studiato, in particolare nel 1973, i problemi specifici dell'armonizzazione e del coordinamento dei piani di organizzazione territoriale delle regioni frontaliere.

Le prime misure concrete furono prese dalla Commissione parlamentare per l'organizzazione territoriale e i poteri locali, che, in seguito a pressioni della Conferenza europea dei poteri locali e regionali, il 26 settembre 1966 presentò all'Assemblea un progetto di convenzione relativo alle questioni delle regioni frontaliere, elaborato con la collaborazione di esperti internazionali e denominato rapporto Sibilla dal nome del relatore italiano. Ma tale rapporto, nel quale si riferiva della situazione del momento e si auspicava l'adozione di una Convenzione europea per fare fronte alle difficoltà emerse, fu respinto dal Comitato dei ministri.

Anziché abbandonare l'impresa, la stessa Commissione ritenne indispensabile approfondire l'inchiesta, e nello stesso tempo svolgere un'opera di sensibilizzazione presso i governi, per una presa di coscienza dell'importanza del problema, e per conoscerne gli orientamenti sulla cooperazione soprafrontaliera. Si giunse così all'ideazione di un Simposio europeo, il cui obiettivo principale era quello di consultare personalità interessate al problema, e cioè i rappresentanti eletti delle regioni frontaliere in Europa, i tecnici responsabili dell'organizzazione territoriale e della cooperazione nelle stesse regioni, parlamentari ed esperti governativi, per mettere in rilievo le principali difficoltà incontrate. Un altro obiettivo, meno ufficiale ma non per questo di minore rilevanza, era quello di creare un certo sentimento di solidarietà tra regioni afflitte dagli stessi problemi. Questo Simposio ebbe effettivamente luogo nel 1972 a Strasburgo, sotto il patronato congiunto dell'Assemblea parlamentare e della Conferenza dei poteri locali e regionali e con la partecipazione di circa 150 amministratori, politici e tecnici di quasi tutte le

regioni frontaliere dell'Europa occidentale. Ebbero adeguato rilievo gli aspetti più pressanti, quali l'organizzazione del territorio e l'adeguamento delle infrastrutture a livello sopranazionale, i problemi giuridici della cooperazione, gli aspetti psicologici. Si discusse a lungo sugli aspetti culturali, mettendo in risalto la necessità di rendere l'insegnamento della geografia, della storia e dell'ecologia più aderente ai problemi della regione ed atto a portare a una presa di coscienza degli aspetti comuni della cultura europea; non fu trascurato il problema della lingua e della competenza delle autorità regionali nell'insegnamento della lingua materna, nella scelta degli insegnanti e nella loro mobilità, nella mobilità degli allievi, nell'equiparazione dei titoli di studio.

Proposte e risultati furono sintetizzati in una *Recommendation* che proponeva al Comitato dei ministri del Consiglio di creare, in seno al Consiglio stesso, un apposito ufficio di informazioni per le questioni delle regioni frontaliere, con il compito di raccogliere tutte le notizie sullo stato dei metodi di cooperazione, nonché i dati utili all'elaborazione di nuovi modelli, perché le autorità responsabili potessero continuare nell'azione intrapresa secondo nuovi e più validi indirizzi. Si sollecitava poi il potenziamento di Commissioni regionali frontaliere, composte di eletti locali e di rappresentanti delle autorità centrali degli Stati interessati, e si invitava il Comitato degli alti funzionari preposti all'organizzazione territoriale a dare maggiore spazio, nel campo di sua pertinenza, alla cooperazione tra regioni di frontiera, con la partecipazione delle Commissioni regionali frontaliere, e all'elaborazione di una politica europea nell'organizzazione del territorio. Il Comitato di cooperazione per le questioni municipali e la Conferenza europea dei poteri locali venivano infine sollecitati a presentare tutte le proposte atte a far divenire via via le frontiere delle semplici divisioni interne in un sistema politico ed economico coerente.

I favorevoli risultati ottenuti spinsero la Commissione dell'organizzazione territoriale e dei poteri locali a organizzare un secondo Simposio, che si tenne a Innsbruck nel 1975 con le stesse modalità del primo. Anche questa volta i problemi trat-

tati furono di grande interesse: metodi e modelli di organizzazione del territorio nelle regioni frontaliere, la cooperazione tra i paesi nordici nel campo della protezione dell'ambiente, l'azione del Consiglio d'Europa nel campo della cooperazione frontiera dopo il Simposio di Strasburgo, i progressi della cooperazione stessa, che purtroppo trovava ancora, in non pochi casi, ostacoli consistenti di ordine amministrativo e giuridico. Particolare risalto è stato dato al problema della manodopera frontiera.

In base ai risultati dell'incontro fu stilata la relativa *Recommendation* (784), nella quale si ripeteva l'invito a predisporre, senza ulteriori indugi, il già precedentemente richiesto Ufficio di informazioni, e ad organizzare, di regola generale, la cooperazione nel quadro di commissioni frontaliere aventi il compito di far sentire la propria voce a tutti i livelli: parlamentare, governativo, regionale e municipale.

In definitiva, i due Simposi di Strasburgo e di Innsbruck hanno avuto il merito di creare un sentimento di solidarietà tra le regioni frontaliere e di far conoscere ai responsabili governativi, in particolare ai Ministri dell'Interno degli Stati membri del Consiglio, la serietà e la gravità del problema, la cui soluzione dipende in gran parte dalla conclusione di un accordo multilaterale, cioè di una convenzione-quadro europea. La necessità di tale convenzione è stata ribadita nel 1975 a Parigi dalla Conferenza europea dei ministri dell'interno, che ha riconosciuto inoltre alla cooperazione transfrontaliera delle collettività locali il valore di un *test* per la cooperazione europea.

Anche la Conferenza europea dei ministri responsabili dell'organizzazione del territorio ha svolto, a partire dal 1970, una notevole opera di ricerca e di studio per gettare le basi di una cooperazione europea nel campo di sua competenza e giungere così a uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle regioni d'Europa. I ministri responsabili degli Stati membri del Consiglio d'Europa e di alcuni paesi osservatori (Finlandia, Spagna, Jugoslavia), ed i rappresentanti di diverse organizzazioni intergovernative interessate si sono riuniti periodicamente in una serie di conferenze svoltesi nel 1970 a Bonn, nel 1973 a la Grande

Motte (Languedoc-Roussillon), nel 1976 a Bari e nel 1978 a Vienna. In tutti gli incontri si sono avuti risultati degni di nota.

Si sono approfonditi gli aspetti socio-economici della cooperazione frontaliere inerente (inquinamento, infrastrutture ospedaliere e sanitarie, problemi degli agglomerati urbani), e quelli relativi all'urbanizzazione e allo sviluppo delle città in Europa. Quest'ultimo argomento, discusso alla Conferenza di Bari, ha messo in rilievo come la città, un tempo sede di poteri politici e religiosi, sia divenuta in seguito centro di attività industriali e terziarie, alle quali, trovandosi impreparata e priva di una idonea organizzazione territoriale per l'utilizzazione dei suoli, si è male adattata, con il conseguente dissesto urbanistico. Il tema generale « Fenomeno dell'urbanizzazione e sua preminenza nel quadro dell'organizzazione del territorio » è stato considerato da diverse angolazioni, quali tendenze ed evoluzione urbana in Europa, sviluppo e rinnovo urbano, controllo della crescita della città e suo ruolo nel fenomeno di urbanizzazione. Un rapporto specifico relativo a questo settore nelle regioni di montagna è stato presentato dalle delegazioni svizzera e austriaca. Si è ventilata anche la possibilità di designare il 1980 come « Anno del rinnovo della città ». Ma si è insistito soprattutto sulla necessità di promuovere l'azione e la collaborazione dei governi delle regioni frontaliere su una base bilaterale o multilaterale, con la nomina di commissioni aventi il compito di esaminare globalmente le diverse relazioni funzionali e di giungere a risoluzioni mediante l'elaborazione di schizzi strutturali transfrontalieri e di piani concordati. Particolare accento si è posto sull'importanza della collaborazione dei gruppi umani locali, che non devono essere semplicemente a conoscenza di progetti e decisioni, ma partecipare attivamente ai lavori con la propria esperienza ed i propri punti di vista. Di qui la necessità di potenziare e migliorare metodi e tecniche di informazione.

Nello stesso tempo, considerando che la democrazia locale è un obiettivo fondamentale per la costruzione dell'Europa, il Comitato direttivo per le questioni regionali e municipali (il già ricordato CDRM) ha avuto l'incarico di preparare un progetto di convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfronta-

liera delle autorità e collettività territoriali. Approvato ad Atene nel 1976 dalla Conferenza europea dei ministri responsabili delle collettività locali, questo progetto attende ora, dopo dieci anni di fatiche, l'approvazione definitiva da parte dei ministri del Consiglio d'Europa, prima che sia intrapresa la procedura della ratifica da parte dei governi degli Stati membri.

Il progetto di convenzione-quadro europea, pur basandosi sull'esperienza attuale nel settore della cooperazione frontaliere, è in parte innovatore, poiché prevede, in base a un certo numero di modelli di accordi bilaterali annessi, diverse forme di cooperazione, che tengono nel massimo conto la varietà dei sistemi costituzionali e giuridici degli Stati membri. Esso impegna gli Stati a esaminare favorevolmente le domande di cooperazione provenienti sia da altri Stati, sia dalle autorità regionali e locali. In altri termini, il progetto di convenzione-quadro riconosce alle autorità e collettività locali e regionali la giurisdizione in materia di cooperazione frontaliere per le questioni che sono di loro pertinenza nel piano nazionale e nei limiti del quadro giuridico degli accordi-modello. Così pure il progetto prevede che le collettività territoriali partecipanti alla cooperazione transfrontaliera dispongano delle stesse agevolazioni e protezioni di cui fruirebbero se la cooperazione si esercitasse sul piano interno. Il progetto di convenzione e gli accordi-modello precisano le caratteristiche giuridiche essenziali delle diverse forme possibili di cooperazione transfrontaliera tra collettività territoriali, ma lasciano agli Stati la libertà di riconoscerne solo qualcuna e di limitarne l'applicazione a determinati tratti del territorio di confine. Un punto importante sta nel fatto che le collettività territoriali frontaliere devono essere informate dal rispettivo Stato delle possibilità offerte dalla convenzione, e hanno quindi la facoltà di richiedere l'applicazione di quelle che ritengono utili e necessarie.

La convenzione-quadro rappresenta un passo decisivo nell'organizzazione della cooperazione transfrontaliera in Europa in molti settori, da quelli dell'organizzazione del territorio, della manodopera frontaliere, della protezione della natura e dell'ambiente a quelli che interessano la protezione civile, l'organizza-

zione dei soccorsi, la salute pubblica. Con la caduta degli ostacoli, o per lo meno con l'attenuazione degli stessi, le regioni divise da un confine convenzionale potranno riprendere la loro individualità e diventare fasce di scambio e di interessi comuni. Non si deve dimenticare che l'intensità della cooperazione transfrontaliera è un indice del grado di ravvicinamento dei popoli d'Europa e della volontà effettiva dei governi di promuovere tale ravvicinamento. E' un problema che va affrontato senza sospetti o pregiudizi, su una base comune, ma con profonda conoscenza delle situazioni locali e la collaborazione delle popolazioni interessate.

Delineata, in rapido *excursus*, l'attività del Consiglio d'Europa in favore delle regioni frontaliere, non sembra inutile soffermarsi brevemente su qualche esempio di cooperazione in atto. Alcuni casi molto noti, come quelli della *Regio Basiliensis* e della *Regio Insulensis*, sono stati già ricordati. Meno conosciuta, ma significativa per le difficoltà incontrate nel campo della integrazione europea, è l'esperienza della provincia di Liegi, inserita tra Paesi Bassi, Germania Federale e Lussemburgo e, per quanto riguarda l'interno, unica tra le province belghe ad essere plurilingue, perché non solo situata al limite tra le province di lingua francese e quelle fiamminghe, ma anche con minoranze di lingua tedesca. L'agglomerato urbano di Liegi, che accentra quasi 500.000 persone (la metà della popolazione provinciale), si trova quindi all'incontro non solo di frontiere politiche, linguistiche e culturali, ma anche di flussi economici e di correnti commerciali. Non sono mancati tentativi di cooperazione internazionale: nel 1954 fu costituito, proprio a Liegi, il *Comité européen pour l'aménagement de la Meuse et des liaisons Meuse-Rhin*, di cui fanno parte le regioni mosane belghe, francesi e tedesche interessate all'ammodernamento dell'importante via d'acqua. Difficoltà di ordine politico e giuridico hanno invece ostacolato, almeno finora, la costituzione di una zona industriale belga-tedesco-olandese Liegi-Aquisgrana-Maastricht, nonostante gli intensissimi scambi di merci e di manodopera frontaliere, richiamata soprattutto da Aquisgrana, e il traffico internazionale dell'asse

Mosa-Reno. E' un esempio di come possa essere decisivo, in qualche caso, un accordo tra poteri locali.

Maggiore successo ha avuto la cooperazione tra Stati nordici nel campo della protezione internazionale dell'ambiente. Già da molto tempo Danimarca, Finlandia, Norvegia e Svezia avevano dimostrato una grande sensibilità a questi problemi, sia con l'elaborazione di una particolare legislazione diretta a reprimere attività che potevano portare a un inquinamento dell'aria, del suolo, delle acque dolci e del mare, sia sotto forma di accordi bilaterali, alcuni dei quali risalenti al 1929, per la regolazione delle acque provenienti da zone urbane, per la costruzione di opere su corsi d'acqua comuni e, in tempi più recenti, per la protezione da inquinamenti del Golfo di Botnia, dell'Oresund, dello Skagerrak e del Kattegat. Nel 1974 fu firmata tra i quattro Stati un'apposita convenzione (*Convention nordique pour la protection de l'environnement*), che presenta molte analogie con la Dichiarazione adottata a Stoccolma nel 1972 dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente. Infatti, i paesi assumono l'impegno di assicurarsi che le attività esercitate nei limiti della propria giurisdizione o controllo non causino danni all'ambiente di altri paesi, e di cooperare all'ampliamento del diritto internazionale per ciò che concerne le responsabilità e l'indennizzo delle vittime dell'inquinamento e di altri danni ecologici causati da attività nocive. Oggetto di questa convenzione è di determinare, caso per caso, all'inizio in relazione ai soli impianti fissi, se queste attività dannose per l'ambiente possano o meno essere autorizzate. Ogni Stato si impegna inoltre a creare un servizio speciale di vigilanza incaricato di preservare gli interessi ecologici generali del paese in caso di danni all'ambiente provocati da attività di un altro Stato contraente.

Di grande interesse, anche dal punto di vista metodologico, l'accordo franco-svizzero relativo ai frontalieri della regione di Ginevra. Situato tra il cantone di Vaud e i dipartimenti francesi dell'Ain e dell'Alta Savoia, questo territorio rappresenta, come indica chiaramente la lunghezza dei confini, un saliente svizzero in territorio francese: 103 km di frontiera con la Francia e 4,5, escluso il lago, con il Vaud. Per cause politiche,

religiose ed economiche (banche, organizzazioni internazionali, commercio all'ingrosso), lo sviluppo del cantone ginevrino dipende principalmente dalla sua funzione internazionale; ma non è venuta mai meno anche la sua funzione regionale, soprattutto per il fortissimo richiamo di manodopera frontaliera francese, che ha raggiunto nel 1975 oltre 22.000 unità giornaliere, circa la quarta parte della manodopera frontaliera censita in Svizzera come tale. L'imponenza del fenomeno e la gravità dei problemi relativi hanno richiamato fin dal 1965 l'attenzione delle autorità svizzere e francesi, che sono giunte, dopo otto anni di contatti, a un accordo per compensazioni finanziarie da parte svizzera ai comuni francesi frontalieri e alla costituzione di una Commissione mista consultiva, con il compito di « facilitare l'elaborazione di una politica regionale costruttiva comune di provvedimenti, sia nel campo delle infrastrutture, sia in quello sociale, culturale e scientifico ». Per giungere a ciò dovevano essere rimossi numerosi ostacoli che insorgevano in diversi campi (organizzazione del territorio, protezione dell'ambiente, energia, trasporti e comunicazioni, migrazioni frontalieri e alloggi, insegnamento, formazione professionale e ricerca, salute pubblica, attrezzature agricole e industriali, coordinamento degli interventi in caso di catastrofe), nel reciproco rispetto della sovranità di ciascuno dei due paesi.

L'organigramma della Commissione franco-svizzera comprende tre livelli: una Commissione propriamente detta, con il compito di formulare delle *Recommandations* all'attenzione dei rispettivi governi e di preparare progetti di accordo per i problemi di sua competenza; un Comitato regionale, cui sono affidati lo studio dei problemi in particolare e la ricerca delle soluzioni più idonee; gruppi di lavoro, con funzione di esperti presso il Comitato regionale, in numero variabile a seconda del tipo e dell'urgenza dei problemi (dal marzo 1975 sono nove, con preminenza di quelli dei lavoratori frontalieri e dei trasporti). I membri sono eletti o nominati in modo da rispettare i diversi ordinamenti dei due Stati contraenti, federale per la Svizzera, centrale per la Francia.

Si è attuato così, nel 1973, per la regione di Ginevra un tipo di accordo regionale transfrontaliero che il Consiglio d'Europa aveva predisposto e auspicato fin dal 1966. Con un accordo di tal tipo nessuno spazio domina l'altro per ragioni economiche o politiche; si ha bensì uno spazio concordato ove tutte le collettività, dai singoli gruppi umani alle autorità politiche elette o nominate, dispongono di sufficiente autonomia per poter organizzare il proprio territorio e risolvere i problemi specifici in accordo con le entità nazionali o europee.

THE COUNCIL OF EUROPE AND THE COOPERATION IN CROSSING THE FRONTIERS. — The regions interested in the movement of commuters that cross the frontier twice a day due to their job in the bordering foreign countries are often deprived of their social and economic individuality in the division of Europe into national states. Furthermore they are burdened with differences of any kind resulting in isolation factors which, in their turn, affect negatively the economy of the regions themselves. One of the most problematic points concerns the manpower composed of commuters that are compelled to cross the frontier daily as they have their job in the near foreign countries but also other problems connected with the environmental defence, education, communications and others are equally important and would require systematic actions of the different countries. This very need emphasizes the rôle of the Council of Europe that as a matter of fact dealt with this problem at any level and, among other things, promoted two symposia in 1972 and 1975 of which the Author outlines their trends and results. He also gives an account of the works of the Conference of the Ministers responsible for the territorial organization from 1970 onwards. The Directive Committee for the town and regional problems was entrusted with the drafting of a European basic convention on the cooperation in the border regions interested in the above problems and still waiting for being ratified. The Author points out its most significant parts and finally dwells upon some examples of cooperation in progress worthy of consideration.