

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero»

[COM(2018) 373 final — 2018/0198 (COD)]

(2018/C 440/20)

Relatore: **Etele BARÁTH**

Consultazione	Parlamento europeo, 11.6.2018 Consiglio dell'Unione europea, 19.6.2018
Base giuridica	Articoli 175 e 304 del TFUE
Sezione competente	Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Adozione in sezione	7.9.2018
Adozione in sessione plenaria	19.9.2018
Sessione plenaria n.	537
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	195/1/3

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE accoglie con favore la proposta della Commissione relativa a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero (nel seguito: «meccanismo»). A giudizio del CESE la proposta rispecchia un nuovo approccio, è in grado di rafforzare le possibilità di cooperazione tra i singoli Stati membri sulla base della sussidiarietà e può contribuire a uno sviluppo socioeconomico sostenibile e più equilibrato delle regioni frontaliere e alla crescita del PIL dell'Unione.

1.2. Il CESE considera fondata l'argomentazione della proposta, perché, sebbene tali territori abbiano oggi a disposizione vari strumenti istituzionali di sostegno (ad esempio Interreg e il GECT), essi non dispongono delle competenze necessarie per servirsene.

1.3. Il CESE ritiene che il progetto di regolamento in esame possa contribuire alla rimozione di ostacoli storici, alla diffusione della pratica quotidiana dell'europeismo e al rafforzamento del senso di cittadinanza europea.

1.4. Il CESE incoraggia la Commissione europea a chiarire tutte le questioni che creano incertezza giuridica, in modo che la procedura, che si presenta complessa e soggetta a vincoli eccessivi, non scoraggi gli utilizzatori potenziali della normativa. È essenziale chiarire in quali modi si possano incoraggiare alla cooperazione due Stati membri limitrofi quando essi divergano quanto alla loro concezione del progetto o in generale al loro approccio.

1.5. Il CESE sottolinea che è importante monitorare costantemente l'applicazione del regolamento, poiché questo non disciplina le soluzioni, bensì la procedura stessa, e può offrire un quadro per innumerevoli possibilità di cooperazione.

1.6. Il vantaggio della proposta di regolamento è che opera un'armonizzazione e non già un'uniformazione, e pertanto la definizione del suo ambito di applicazione territoriale è un elemento importante della sua attuabilità (v. più avanti il punto 2.7.4).

1.7. Inoltre, la proposta di regolamento presuppone che l'applicazione della legislazione in vigore dal lato opposto della frontiera offra una soluzione a un determinato problema. Ma in molti casi ciò non è possibile: può verificarsi che dall'uno e dall'altro lato della frontiera manchi la legislazione che potrebbe contribuire ad affrontare il problema, e la soluzione possa essere individuata, per esempio, sulla base del modello di un terzo paese. Occorre predisporre un meccanismo per far fronte a questa evenienza.

1.8. Il CESE accoglie con favore il coordinamento reso disponibile dalla Commissione europea, e conta sui punti di coordinamento transfrontalieri per la diffusione delle «buone pratiche» preesistenti (programmi transfrontalieri ecc.) e l'integrazione delle iniziative nel contesto territoriale (ad esempio la coerenza con le strategie macroregionali integrate di sviluppo urbano); e raccomanda di avvalersi della competenza specifica e del potenziale di coordinamento delle organizzazioni della società civile (v. più avanti il punto 2.14.2).

1.9. Il regolamento proposto può contribuire a rafforzare ulteriormente una pubblica amministrazione europea innovativa e responsabile, ma il CESE ritiene necessario, al fine di mettere in luce le possibilità di cooperazione transfrontaliera, imporre un obbligo di informazione nei confronti delle parti interessate, e raccomanda di agevolare l'accesso alle procedure grazie alle possibilità offerte dall'amministrazione elettronica, nonché di rendere più attraente la partecipazione a tali processi.

1.10. Il CESE fa osservare che fra i potenziali autori delle iniziative può esservi un significativo divario di risorse, per bilanciare il quale occorre fornire un sostegno alla partecipazione dei partner inizialmente svantaggiati.

1.11. Nel caso delle iniziative o pratiche giuridiche transfrontaliere occorre evitare ogni possibile regressione. Bisogna vigilare in particolare affinché nessuna delle parti sia penalizzata o subisca conseguenze sfavorevoli a causa della cooperazione.

2. Osservazioni generali

2.1. Il CESE accoglie con favore le iniziative che promuovono l'eliminazione degli ostacoli al mercato unico e contribuiscono alla realizzazione delle sue quattro libertà fondamentali⁽¹⁾. Il CESE ritiene che la proposta di un meccanismo transfrontaliero, che riflette l'efficace lavoro della presidenza lussemburghese, rappresenti un ulteriore passo in tale direzione.

2.2. L'UE conta 40 regioni transfrontaliere terrestri interne, che rappresentano il 40 % del territorio dell'Unione e il 30 % della sua popolazione. Ogni giorno nell'UE 1,3 milioni di persone attraversano la frontiera per lavorare⁽²⁾.

2.3. L'attraversamento delle frontiere può causare problemi, anche in futuro, per quanto riguarda l'occupazione, una migliore assistenza sanitaria, l'accesso ai servizi forniti dalle istituzioni pubbliche o all'assistenza di emergenza. Il mancato riconoscimento dei regimi fiscali, dei diritti pensionistici, degli altri diritti e delle norme, così come la mancanza di servizi pubblici di emergenza, possono comportare un problema serio. La maggior parte dei rimanenti ostacoli derivano da norme nazionali divergenti dai due lati della frontiera, da procedure amministrative incompatibili o semplicemente dalla mancanza di pianificazione territoriale comune⁽³⁾.

2.4. Tuttavia, le regioni frontaliere sono in genere meno efficienti sul piano economico rispetto alle regioni interne dello stesso Stato membro. L'accesso a ospedali, università e altri servizi pubblici analoghi è in genere meno agevole nelle regioni frontaliere. Le persone che vivono in queste regioni, come pure le imprese e le autorità che vi operano, si trovano ad affrontare difficoltà specifiche, dovute all'esigenza di orientarsi tra i diversi sistemi amministrativi e giuridici vigenti nei due lati della frontiera. Ricercatori del Politecnico di Milano hanno dimostrato che eliminare gli ostacoli amministrativi esistenti consentirebbe di aumentare il PIL dell'UE di circa l'8 %⁽⁴⁾.

2.5. In considerazione dell'aspetto sociale di questa sfida, il CESE giudica particolarmente importante istituire dei meccanismi che, con la rimozione degli ostacoli amministrativi, consentano ai cittadini di scegliere liberamente la loro occupazione e favoriscano lo sviluppo delle infrastrutture e dei servizi di interesse generale.

2.6. Anche dal punto di vista economico l'impostazione adottata dalla proposta va accolta con favore, dato che un'ulteriore riduzione degli oneri amministrativi è nell'interesse sia delle imprese che dei lavoratori.

⁽¹⁾ Parere del CESE sul tema Minacce e ostacoli al mercato unico, GU C 125 del 21.4.2017, pag. 1.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/.

⁽⁴⁾ Camagni e altri, *Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions*, CE, Bruxelles, 2017.

2.7. A causa della loro posizione periferica, le aree transfrontaliere sono spesso svantaggiate sul piano sia economico che sociale ⁽⁵⁾. Una iniziativa come quella in esame può dare un contributo positivo al rafforzamento della coesione territoriale, il cui obiettivo è garantire uno sviluppo armonioso di tutti i territori e consentire ai cittadini di utilizzare in modo ottimale i punti di forza specifici di tali territori. In linea con il trattato di Lisbona ⁽⁶⁾, il CESE ritiene che tale varietà possa tradursi in un vantaggio per tutti, contribuendo allo sviluppo sostenibile dell'UE nel suo insieme.

2.7.1. Il CESE si rammarica del fatto che la Commissione non abbia avviato un processo partecipativo che sfociasse nell'adozione di una strategia generale e integrata per un'Europa sostenibile per il 2030 e oltre ⁽⁷⁾. È quindi particolarmente importante collocare il nuovo meccanismo nel suo contesto: il CESE ritiene che il compito dei nuovi punti di coordinamento transfrontalieri, al di là dell'armonizzazione normativa, consista nell'integrazione delle iniziative nei differenti processi territoriali.

2.7.2. Tra i suddetti processi territoriali figurano, tra l'altro, le strategie territoriali di differenti livelli (ad esempio strategie macroregionali o strategie integrate di sviluppo urbano) e l'integrazione delle esperienze legate ai programmi europei di cooperazione territoriale, con particolare attenzione per le esperienze e i risultati dei programmi transfrontalieri.

2.7.3. Un particolare punto di forza del testo attuale, rispetto alle concezioni precedenti, consiste nel fatto che non esclude le possibilità di una cooperazione marittima (rendendo quindi applicabile lo strumento proposto a cooperazioni dinamiche nel settore marittimo, come quelle instaurate nella regione della grande Copenaghen e tra Helsinki e Tallinn o come le relazioni, oggi in pieno sviluppo, tra Italia e Croazia).

2.7.4. Benché il suo ambito di applicazione territoriale si collochi al livello NUTS 3, la proposta in esame prevede che il meccanismo si applichi al territorio giustificabilmente minore possibile, il che va accolto con favore. Tuttavia, è importante che il regolamento si applichi ai casi in cui l'ambito di applicazione territoriale deve estendersi al di là dei confini amministrativi proposti (ad esempio la frequenza radio delle ambulanze deve funzionare, secondo le circostanze, in una zona più vasta).

2.8. Come dimostra anche la nuova proposta di bilancio dell'UE, la tutela dell'ambiente rappresenta oramai una priorità indiscutibile: la Commissione europea propone infatti di aumentare i finanziamenti destinati alla protezione dell'ambiente e alla politica per il clima ⁽⁸⁾. È evidente che tutti gli sforzi volti a garantire un approccio coerente all'ecosistema europeo, e quindi a offrire opportunità di protezione della natura, vanno accolti con favore.

2.9. Il CESE, in linea con la comunicazione della Commissione europea *Rafforzare la crescita e la coesione nelle regioni frontaliere dell'UE* ⁽⁹⁾ (che attraverso 10 proposte mostra come l'UE e i suoi Stati membri possano ridurre la complessità, la lunghezza e i costi delle interazioni transfrontaliere e promuovere la condivisione di servizi lungo le frontiere interne), ritiene che la cooperazione debba andare oltre l'armonizzazione giuridica (sostegno al multilinguismo ecc.).

2.10. Tuttavia, è da temere che l'introduzione del meccanismo su base volontaria porterà a un'ulteriore frammentazione nella prassi giuridica e nell'assetto amministrativo europei, e che potrebbe comportare differenze considerevoli tra le pratiche degli Stati membri più sviluppati e quelle degli Stati membri meno avanzati. Questi ultimi, infatti, fanno fronte non solo ad ostacoli giuridici diversi, ma anche a sfide, per esempio economiche, di maggiore entità.

2.11. Il CESE è consapevole del dispendio di tempo che l'armonizzazione giuridica, per sua natura, comporta, ma incoraggia gli Stati membri a sviluppare una struttura quanto più omogenea possibile. Nel complesso, si può concludere che la proposta in esame miri ad abbreviare i termini delle procedure al fine di tutelare gli attori locali. Tuttavia, considerate la complessità del meccanismo e la lunghezza delle procedure burocratiche, per poter rispettare le scadenze prescritte deve esservi una forte volontà di cooperazione.

2.12. Solleva una serie di questioni anche la creazione di nuove strutture multilivello. È importante che il quadro operativo di tali strutture sia definito in modo tale che gli ostacoli incontrati non si ripercuotano sulle autorità pubbliche (carenza di capacità ecc.).

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_it.pdf.

⁽⁶⁾ GU C 306 del 17.12.2017.

⁽⁷⁾ Parere del CESE Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe, GU C 345 del 13.10.2017, pag. 91.

⁽⁸⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4002_it.htm.

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions.

2.13. In questo senso, il CESE accoglie con favore il ruolo di coordinamento della Commissione europea, reso possibile dalla creazione, nel settembre 2017, del punto di contatto transfrontaliero ⁽¹⁰⁾.

2.13.1. IL CESE, tuttavia, manifesta preoccupazione per la mancanza di finanziamenti europei, che potrebbe risultare particolarmente problematica per gli Stati membri meno avanzati, ragion per cui considera importante prevedere una possibilità di connessione tra i diversi fondi di finanziamento e il meccanismo.

2.14. Il CESE valuta con particolare favore il carattere «dal basso verso l'alto» dell'iniziativa, che consente agli attori locali, i quali sperimentano e affrontano effettivamente gli ostacoli in questione, di avviare la procedura di armonizzazione.

2.14.1. Le organizzazioni della società civile coinvolgono i soggetti locali interessati, e proprio per questo sono particolarmente adatte a individuare i problemi locali e a formulare proposte. Il CESE considera quindi particolarmente importante il loro coinvolgimento, e raccomanda di avvalersi della loro competenza specifica e del loro potenziale di coordinamento (ad esempio avvalendosi degli indicatori interregionali delle camere di commercio o appoggiandosi alle cooperazioni esistenti tra i sindacati e tra le altre rappresentanze di interessi); e ritiene che vada preso in considerazione anche il lavoro dei consigli economici e sociali nazionali e regionali.

2.14.2. È inoltre importante che gli Stati membri sostengano ampiamente la società civile, in modo che anche i soggetti meno favoriti economicamente siano informati delle opportunità e possano sfruttarle.

2.14.3. A questo proposito, il CESE raccomanda di sostenere il lavoro delle organizzazioni create dalle regioni frontaliere (come la Comunità di lavoro delle regioni europee di confine, la *Mission Opérationnelle Transfrontalière* o il Servizio dell'Europa centrale per le iniziative transfrontaliere) al fine di promuovere gli interessi delle zone transfrontaliere, i contatti e gli scambi di esperienze e di favorire le opportunità di cooperazione.

Bruxelles, 19 settembre 2018

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Luca JAHIER

⁽¹⁰⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3270_it.htm.