



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 14.7.2021
COM(2021) 393 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Regioni frontaliere dell'UE: laboratori viventi dell'integrazione europea

1. INTRODUZIONE

Quando la Commissione europea ha adottato la comunicazione "Rafforzare la crescita e la coesione nelle regioni frontaliere dell'UE"¹ (la comunicazione del 2017), nessuno si sarebbe immaginato che tre anni dopo saremmo diventati profondamente consapevoli dell'esistenza delle frontiere interne, con la chiusura di molti valichi e l'adozione di misure senza precedenti che hanno limitato la nostra libertà di circolazione e ostacolato la vita transfrontaliera.

La comunicazione del 2017 ha rilevato che le regioni frontaliere hanno un ruolo vitale da svolgere nel processo di integrazione europea. Molti rappresentanti delle regioni frontaliere considerano le rispettive regioni come "laboratori dell'integrazione europea" poiché sono aree caratterizzate da intense interazioni transfrontaliere, dove molte persone svolgono le loro attività quotidiane su entrambi i lati del confine. Si tratta di regioni dove i vantaggi del mercato unico e della libertà di circolazione sono molto visibili e dove spesso vengono sperimentate per la prima volta nuove idee e soluzioni per l'integrazione europea.

La comunicazione del 2017 ha messo in luce anche difficoltà persistenti che interessano molti aspetti della vita transfrontaliera: la mancanza di servizi di trasporto pubblico transfrontalieri, le difficoltà per il riconoscimento di competenze e titoli, l'accesso limitato a servizi pubblici nelle zone limitrofe, la frequente mancanza di autentici sistemi di governance transfrontaliera per la gestione comune di risorse, sfide e opportunità condivise. Le ambizioni delle regioni transfrontaliere sono state spesso ostacolate da normative nazionali divergenti, dovute alle differenze nell'attuazione del quadro giuridico dell'UE, ad esempio le direttive dell'UE.

Nel 2020 e 2021, la **pandemia di COVID-19** ha dimostrato drammaticamente quanto siano interdipendenti gli Stati membri e le regioni dell'UE. Purtroppo talvolta ha dimostrato anche quanto fragili possano essere le nostre frontiere interne e con quanta rapidità possiamo perdere i benefici di uno spazio aperto alla libertà di circolazione, seppure temporaneamente. In molti Stati membri alcune delle prime misure adottate sono state il ripristino dei controlli alle frontiere interne e il divieto di accesso ai rispettivi territori per i cittadini di paesi vicini che in tempi normali attraversano frequentemente le frontiere per molteplici motivi. L'impatto negativo di queste misure si è subito manifestato in tutta evidenza in molte regioni frontaliere². I servizi, comprese le strutture sanitarie, sono stati paralizzati perché i lavoratori transfrontalieri non potevano accedere ai loro posti di lavoro, mentre le forniture di dispositivi medici indispensabili hanno subito interruzioni a causa degli ostacoli alla libera circolazione delle merci. Questi effetti negativi hanno trovato eco nell'opinione pubblica: nella consultazione pubblica sul superamento degli ostacoli alle frontiere³ svolta dalla Commissione nel 2020, il 65 % dei rispondenti ha dichiarato che le chiusure delle frontiere hanno aumentato la loro percezione del confine come ostacolo. La strategia per uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia⁴ senza frontiere interne, di recente adozione, prende quindi in debita considerazione le esperienze e le lezioni apprese dalla pandemia di COVID-19. La Commissione ha inoltre avviato la preparazione di una modifica del codice frontiere Schengen, che dovrebbe affrontare le carenze individuate nel sistema attuale.

¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - "Rafforzare la crescita e la coesione nelle regioni frontaliere dell'UE" (COM(2017) 534 final del 20.9.2017).

² Cfr.: *The effects of Covid-19 induced border closures on cross border regions* - ISBN 978-92-76-28398-0 e 978-92-76-28400-0.

³ Consultazione pubblica sul superamento degli ostacoli alle frontiere (2020) disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/consultations/border-2020/.

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "Strategia per uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne pienamente funzionante e resiliente" (COM(2021) 277 del 2.6.2021).

Decenni di buone relazioni di vicinato e di costruttiva cooperazione transfrontaliera tuttavia hanno determinato anche atti di solidarietà significativi. Gli Stati membri colpiti meno gravemente dalla necessità di ricoverare in terapia intensiva numeri estremamente elevati di pazienti hanno offerto aiuto, accogliendo nelle loro strutture pazienti provenienti da paesi confinanti con maggiori necessità. Lungo alcune frontiere, le strutture transfrontaliere esistenti hanno coordinato la risposta alla crisi e si sono dimostrate una fonte preziosa di informazioni attendibili per le persone spesso confuse da disposizioni mutevoli e incoerenti e abbiamo assistito anche a regolari dimostrazioni di semplice empatia umana tra comunità confinanti.

Solidarietà COVID-19 nelle regioni transfrontaliere⁵

La *Grande région* (LU-BE-FR-DE) ha creato una task force contro la pandemia per coordinare la risposta alla pandemia su molteplici livelli (ad es. monitorando la disponibilità di posti letto in terapia intensiva).

Le città confinanti di Görlitz (DE) e Zgorzelec (PL) hanno sfruttato l'esperienza acquisita in esercitazioni di emergenza congiunte (ad es. sulle azioni da intraprendere in caso di un'epidemia di massa di morbillo) per istituire un sistema di scambio di informazioni transfrontaliero durante la pandemia di COVID-19.

Il gruppo europeo di cooperazione territoriale Bánát Triplex Confinium (GECT BTC) riunisce le autorità locali della regione frontiera trilaterale di Ungheria-Romania-Serbia. Il GECT si è mobilitato per consegnare urgentemente mascherine facciali e disinfettanti per le mani dall'Ungheria alle 37 autorità locali della Romania aderenti al GECT.

Al confine tra Austria e Italia, la regione del Südtirol ha inviato dispositivi di protezione alle province autonome di Bolzano e Trento; gli ospedali delle città tirolesi di Innsbruck, Hall e Linz hanno curato pazienti italiani che necessitavano della terapia intensiva.

La Commissione europea ha reagito prontamente entro i limiti del suo mandato giuridico, aprendo rapidamente "corridoi verdi" per il transito di beni essenziali e adottando due serie di orientamenti sulla libera circolazione dei lavoratori⁶ e sull'assistenza di emergenza nell'assistenza sanitaria transfrontaliera⁷.

Su proposta della Commissione, inoltre, la raccomandazione (UE) 2020/1475 del Consiglio⁸ e la relativa modifica (UE) 2021/119⁹ hanno adottato un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19. La modifica prevede disposizioni particolari per i residenti delle zone frontaliere che attraversano frequentemente le frontiere per andare a lavorare o a scuola, ricevere cure mediche o occuparsi di persone care. Queste persone non dovrebbero essere tenute a sottoporsi a quarantena quando attraversano le frontiere per questi scopi essenziali. Inoltre, se in tali regioni è introdotto un obbligo di test per i viaggi transfrontalieri, la frequenza dei test dovrebbe essere proporzionata. Se la situazione epidemiologica sui due lati della frontiera è simile, non dovrebbe essere imposto alcun obbligo di sottoporsi a test per motivi di viaggio.

⁵ <https://cor.europa.eu/it/engage/Pages/covid19-stories.aspx#cooperation>.

⁶ Comunicazione della Commissione "Orientamenti relativi all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori durante la pandemia di Covid-19" (GU C 102I del 30.3.2020, pag. 12).

⁷ "Orientamenti sull'assistenza di emergenza dell'UE per quanto riguarda la cooperazione transfrontaliera nell'ambito dell'assistenza sanitaria legata alla crisi della Covid-19" (C(2020) 2153 final del 3.4.2020).

⁸ Raccomandazione (UE) 2020/1475 del Consiglio, del 13 ottobre 2020, per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19 (GU L 337 del 14.10.2020, pag. 3).

⁹ Raccomandazione (UE) 2021/119 del Consiglio, dell'1 febbraio 2021, che modifica la raccomandazione (UE) 2020/1475 per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19 (GU L 36I del 2.2.2021, pag. 1).

La crisi ha dimostrato tuttavia che il grado di resilienza delle zone di confine dipende in larga misura dall'assetto istituzionale e dal livello di preparazione, che spesso è studiato e deciso a livello nazionale. Questo meriterebbe un'ulteriore riflessione.

La presente relazione è pertanto strutturata in due sezioni. In primo luogo esamina i progressi compiuti nell'attuazione delle azioni annunciate nel piano d'azione della comunicazione del 2017. In secondo luogo, sulla base del lavoro di analisi e delle consultazioni con i portatori di interessi e tenendo conto delle lezioni apprese durante la crisi della COVID-19, la relazione rivisita il piano d'azione del 2017 per accrescerne l'efficacia e adeguarlo alle nuove realtà. Senza proporre nuove azioni, la Commissione europea esamina in che modo le iniziative e i programmi del quadro finanziario pluriennale 2021-2027 possano essere utilizzati per stimolare la ripresa delle zone frontaliere, le cui economie spesso sono state colpite in modo particolarmente severo dalla crisi. La relazione considera inoltre le frontiere esterne dell'UE con paesi vicini che hanno concordato un percorso di adesione all'Unione europea.

2. ATTUAZIONE DEL PIANO D'AZIONE – PRINCIPALI RISULTATI

L'attuazione del piano d'azione in 10 punti del 2017, coordinata dal Punto focale per le frontiere, è in corso da poco più di tre anni. Una valutazione dettagliata di ciascuna azione è presentata nella tabella nella parte finale del presente documento. La consultazione pubblica svolta nel 2020 per comprendere l'impatto di queste azioni e la situazione attuale nelle regioni transfrontaliere ha raccolto 453 risposte, che hanno fornito un contributo alla presente relazione.

Diversi risultati sono particolarmente importanti e pertanto sono illustrati separatamente nel prosieguo. Si possono considerare significativi per diversi aspetti: alcuni di essi hanno contribuito a migliorare la comprensione delle persistenti difficoltà affrontate dagli abitanti delle regioni frontaliere; altri hanno creato nuovo slancio nello sviluppo di iniziative congiunte a livello transfrontaliero. Nel complesso, le risposte hanno fornito un contributo positivo alla relazione.

1. *Un pacchetto di strumenti più ricco per l'interazione transfrontaliera*

Nel 2018 la Commissione ha adottato la proposta legislativa per un "meccanismo transfrontaliero europeo" (ECBM) per offrire uno strumento giuridico inteso a individuare soluzioni pratiche per superare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero¹⁰. Nel 2019 per avviare il superamento di questi ostacoli, la Commissione ha varato **b-solutions**¹¹, un'iniziativa innovativa che fornisce assistenza legale alle autorità pubbliche nelle regioni frontaliere per individuare le cause di fondo degli ostacoli amministrativi o giuridici concernenti le loro interazioni transfrontaliere e ricercare potenziali soluzioni. Questo processo ha avuto successo e ha consentito di risolvere 90 casi di ostacoli alle frontiere, distribuiti in 27 regioni transfrontaliere di 21 Stati membri e riguardanti principalmente ostacoli in materia di occupazione, trasporto pubblico, assistenza sanitaria e cooperazione istituzionale.

I principali insegnamenti tratti dall'iniziativa "b-solutions" dimostrano quanto segue:

- 1) le soluzioni devono essere adeguate a ciascun contesto specifico, benché spesso si riveli utile l'esperienza nella gestione di ostacoli analoghi in altre regioni frontaliere;
- 2) l'attuazione delle soluzioni di norma è un processo complesso e lungo, possibile solo con il coinvolgimento e l'impegno politico di autorità decisionali a diversi livelli;
- 3) per individuare le soluzioni è possibile utilizzare una serie di strumenti; alcuni possono essere europei, altri possono essere già disponibili a livello nazionale. Queste soluzioni comunque richiedono spesso l'introduzione di modifiche nel quadro giuridico.

¹⁰ 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 del 29.5.2018).

¹¹ <https://www.b-solutionsproject.com/>.

In generale il successo di "b-solutions" è dovuto anche al fatto che l'iniziativa apre la strada ad accordi a più lungo termine tra Stati membri e regioni per l'eliminazione definitiva degli ostacoli, come illustrato nel riquadro nella pagina seguente. Questi progetti pilota dimostrano anche il potenziale dell'ECBM. In 13 dei primi 43 casi trattati da "b-solutions" (30 %), partecipanti ed esperti hanno chiaramente espresso l'opinione che uno strumento giuridico dell'UE come l'ECBM avrebbe fatto la differenza per risolvere ostacoli frontaliere ricorrenti se fosse stato disponibile¹². L'ECBM è ancora in discussione in sede di Consiglio, dopo che il Parlamento europeo ha espresso la propria posizione ampiamente positiva¹³ nel 2019. La Commissione resta convinta dei vantaggi positivi comportati dalla proposta.

Buona pratica: servizi sanitari di emergenza lungo il confine franco-spagnolo

Malgrado l'esistenza del primo ospedale binazionale europeo Hospital de Cerdanya, fino a poco tempo fa i medici non potevano rispondere alle emergenze sanitarie sull'altro lato del confine a causa della mancanza del reciproco riconoscimento automatico dello status di medici. Nel 2019 un progetto **b-solutions** ha trovato il modo di superare questo ostacolo amministrativo e nel 2020 gli enti locali competenti hanno attuato la soluzione. A seguito del vertice franco-spagnolo del 15 marzo 2021, ora esiste un nuovo impegno politico per l'ulteriore sviluppo di un quadro comune per l'assistenza sanitaria transfrontaliera nella regione transfrontaliera.

2. Sviluppi nell'assistenza sanitaria transfrontaliera

Il settore sanitario è stato oggetto di crescente attenzione negli ultimi anni. Ne consegue che ora è molto migliorata la comprensione dei servizi sanitari transfrontalieri, del loro valore aggiunto (ad esempio grazie all'accesso agevolato a servizi sanitari transfrontalieri nelle vicinanze dei pazienti) e dei relativi problemi ricorrenti (spesso legati al rimborso delle spese mediche). Gli sviluppi politici e il sostegno finanziario, anche a titolo dei programmi di cooperazione transfrontaliera Interreg, finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), collaborano strettamente per favorire lo sviluppo di servizi sanitari transfrontalieri che spesso salvano vite (ad es. offrendo alla popolazione transfrontaliera un accesso molto più rapido a cure specializzate o a servizi di emergenza).

Buona pratica: progetto HealthAcross

Dopo anni di preparazione e di collaborazione tra Austria e Cechia, nella cittadina austriaca di Gmünd è stato aperto un nuovo centro medico congiunto, dove anche i pazienti cechi possono ricevere cure ospedaliere e ambulatoriali.

3. Nuovi collegamenti di trasporto pubblico transfrontaliero

Oltre agli ostacoli giuridici, una delle maggiori difficoltà incontrate dagli abitanti delle regioni frontaliere è l'accesso limitato del trasporto pubblico a destinazioni dall'altro lato della frontiera. Troppi servizi si fermano ancora alla frontiera e troppi ostacoli amministrativi impediscono sistemi comuni di trasporto pubblico. Dopo l'effettuazione di una mappatura completa dei collegamenti mancanti nel settore ferroviario e il varo di una serie di progetti concreti finanziati dal bilancio dell'UE, ora diverse regioni transfrontaliere stanno affrontando il problema. In alcune regioni frontaliere sono stati istituiti partenariati per lo sviluppo di servizi comuni, compresa l'integrazione degli orari e dei biglietti. Resta ancora molto da fare, ma i progressi compiuti sono significativi.

¹² Un compendio con maggiori informazioni sull'esperienza è pubblicato con i codici ISBN 978-92-76-13300-1 e 978-92-76-13302-5.

¹³ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo, del 14 febbraio 2019, 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 – C8- 0228/2018 – 2018/0198(COD)).

Buona pratica: nuovo materiale rotabile transfrontaliero

Lungo il confine franco-tedesco il programma Interreg finanzia lo sviluppo di un prototipo di treno transfrontaliero – Coradia Polyvalent – che funzionerà su entrambe le reti ferroviarie regionali. 30 treni di questo tipo dovrebbero operare a livello transfrontaliero entro il 2024.

4. Un quadro di sostegno finanziario chiaro

Il nuovo regolamento Interreg a sostegno dei programmi di cooperazione transfrontaliera 2021-2027 è entrato in vigore il 1° luglio 2021¹⁴, e comprende un nuovo obiettivo specifico di Interreg "una migliore governance della cooperazione" che rafforza il potenziale dei programmi di cooperazione transfrontaliera Interreg (lungo le frontiere interne ed esterne) per porre attivamente rimedio agli ostacoli frontaliери nelle regioni interessate. La Commissione europea inoltre ha condiviso con le future autorità del programma *border orientation papers* redatti per guidare gli Stati membri, le regioni e i paesi partner nel processo di programmazione, principalmente sulla base delle conoscenze acquisite con l'attuazione del piano d'azione 2017. Parallelamente, il nuovo regolamento FESR¹⁵ incoraggia fortemente gli Stati membri e le regioni ad avvalersi dei rispettivi programmi FESR regionali e nazionali per investire in iniziative e progetti infrastrutturali transfrontalieri. Lo sfruttamento delle sinergie con gli investimenti nelle regioni limitrofe sarebbe un elemento importante per aumentare l'efficacia della politica di coesione nelle regioni frontaliere.

3. SVILUPPI FUTURI

Le regioni transfrontaliere necessitano di soluzioni e politiche su misura, in grado di massimizzare il loro potenziale, eliminare gli ostacoli esistenti e stimolare la ripresa economica e la resilienza. Questo è anche il parere espresso dagli europei nella consultazione pubblica del 2020. Il 79 %¹⁶ dei rispondenti ha indicato che "l'azione europea a favore delle regioni frontaliere è importante perché contribuisce alla costruzione della fiducia tra individui e organizzazioni e perché mette in evidenza il fatto che i quadri giuridici nazionali spesso non tengono in considerazione i territori transfrontalieri". Il 42 % ha convenuto inoltre che le azioni intraprese dalla Commissione europea negli ultimi cinque anni hanno stimolato le regioni transfrontaliere come mai in precedenza e dovrebbero proseguire. Il 65 % dei rispondenti infine non era d'accordo sul fatto che l'azione della Commissione si dovrebbe limitare alla concessione dei finanziamenti Interreg.

Sulla base delle lezioni apprese dal 2017, compresa la crisi COVID-19, in particolare la necessità di una cooperazione transfrontaliera più ampia e profonda, e tenendo conto delle sfide urgenti che attendono l'Europa e il mondo in termini di cambiamenti climatici, la Commissione propone di riorientare gli interventi secondo **quattro gruppi tematici**:

- i. **resilienza grazie a una cooperazione istituzionale più profonda;**
- ii. **servizi pubblici transfrontalieri più numerosi e migliori;**
- iii. **mercati del lavoro transfrontalieri più dinamici;**
- iv. **regioni frontaliere per il Green Deal europeo.**

L'azione nell'ambito di questi gruppi tematici deve consentire alle regioni frontaliere di sperimentare soluzioni innovative nel contesto transfrontaliero, mettendole in grado di continuare ad agire come zone critiche e laboratori dell'integrazione europea. I territori transfrontalieri

¹⁴ Regolamento (UE) 2021/1059 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni specifiche per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno (GU L 231 del 30.6.2021, pag. 94).

¹⁵ Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione (GU L 231 del 30.6.2021, pag. 60).

¹⁶ Somma delle risposte "completamente d'accordo" (57,4 %) e "d'accordo" (21,4 %).

rendono visibili e concreti per il grande pubblico sia i vantaggi dell'integrazione europea che le carenze. Per questo la Commissione e gli Stati membri devono lavorare con queste regioni allo sviluppo di approcci innovativi comuni, intesi ad approfondire l'integrazione e ad aumentare gli scambi transfrontalieri. Gli approcci e le soluzioni studiati per accrescere l'integrazione europea e sperimentati nelle regioni transfrontaliere potrebbero in seguito essere utilizzati più diffusamente in altre regioni.

Le azioni innovative per lo sviluppo delle regioni transfrontaliere possono essere attuate quando, in diversi campi di intervento, le istituzioni pubbliche e altre organizzazioni considerano la regione transfrontaliera come un tutt'uno invece che come la somma di due parti distinte. Questo risultato si può ottenere utilizzando nuovi strumenti strategici e gli strumenti finanziari 2021-2027. In vari settori d'intervento sono in atto soluzioni innovative:

- i poli europei dell'innovazione digitale (*European Digital Innovation Hubs* - EDIH) e una politica rafforzata per l'interoperabilità, finanziati dal programma Europa digitale¹⁷ possono stimolare una maggiore cooperazione tra paesi confinanti e fornire sostegno all'innovazione digitale dei servizi pubblici e delle imprese nelle regioni transfrontaliere;
- procedure amministrative coordinate per gli appalti pubblici possono promuovere i collegamenti commerciali transfrontalieri. Progetti transfrontalieri concernenti l'"amministrazione pubblica connessa" nel quadro dell'iniziativa faro "Modernise" del dispositivo per la ripresa e la resilienza potrebbero approfondire la cooperazione tra le amministrazioni di regioni limitrofe. Le direttive sugli appalti pubblici del 2014¹⁸ hanno introdotto disposizioni specifiche su appalti congiunti occasionali e su appalti che coinvolgono amministrazioni aggiudicatrici di Stati membri diversi, in particolare soggetti giuridici congiunti, compresi i gruppi europei di cooperazione territoriale;
- la strategia per le PMI¹⁹ prevede un quadro per le regioni frontaliere inteso a ricercare soluzioni per risolvere le questioni transfrontaliere che interessano le PMI;
- il meccanismo per collegare l'Europa (MCE)²⁰ per la rete TEN-T comprende azioni mirate relative ai collegamenti transfrontalieri per integrare le reti di trasporto sui due lati del confine, nonché infrastrutture e servizi digitali²¹;
- l'attenzione per la sostenibilità e l'impatto della pandemia stanno formando una nuova generazione di consumatori, che cercano opportunità di vacanza a basse emissioni di carbonio o senza plastica. Questa tendenza offre nuovi ambiti di cooperazione transfrontaliera, in termini di turismo congiunto e reti locali di destinazioni turistiche intelligenti e sostenibili.

La Commissione intende sostenere le regioni transfrontaliere nella pianificazione innovativa degli sviluppi futuri, rendendo interessante per le comunità frontaliere restare dove sono, ma anche prosperare sfruttando al massimo il potenziale locale.

Anche i giovani hanno un ruolo importante da svolgere per promuovere le regioni frontaliere. Il loro forte interesse per la cooperazione transfrontaliera è dimostrato dall'elevata partecipazione al programma di volontariato Interreg²² istituito con la creazione del servizio volontario europeo.

¹⁷ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme>.

¹⁸ Direttiva 2014/24/UE (articoli 38 e 39) e direttiva 2014/25/UE (articoli 39 e 57).

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0103>.

²⁰ <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility>.

²¹ <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/CEF+Digital+Home>.

²² <https://www.interregyouth.com/>.

Dal 2019 oltre 500 giovani hanno partecipato come volontari a programmi e progetti Interreg e alcuni sono stati anche coautori del manifesto dei giovani per la cooperazione²³.

La maggior parte degli aspetti concernenti i quattro gruppi tematici delineati nel prosieguo può essere sostenuta finanziariamente lungo tutte le frontiere interne ed esterne dell'UE dalla nuova cooperazione transfrontaliera Interreg, dalla cooperazione transfrontaliera dell'IPA e dai programmi Interreg Next. In particolare, il nuovo obiettivo "una migliore governance della cooperazione" introdotto nel regolamento Interreg è stato studiato specificamente a tale scopo. Dei 65 programmi di cooperazione transfrontaliera da attuare nel periodo 2021-2027 lungo le frontiere interne ed esterne dell'UE, almeno 50 si avvarranno di questo obiettivo per rafforzare la governance transfrontaliera. A titolo di esempio, i programmi potrebbero prevedere l'istituzione di fondi per piccoli progetti per eliminare ostacoli o investire nella progettazione congiunta di strategie di sviluppo o meccanismi congiunti di pianificazione territoriale. Il sostegno finanziario potrebbe essere destinato anche ad esaminare la necessità di servizi pubblici comuni o a investire nello sviluppo di valide statistiche transfrontaliere, come raccomandato recentemente dalla Corte dei conti europea²⁴.

3.1. Resilienza grazie a una cooperazione istituzionale più profonda

Qualsiasi azione intrapresa a sostegno delle regioni transfrontaliere deve basarsi su solidi meccanismi di governance per garantire la sostenibilità e la durabilità dell'intervento, che non deve dipendere esclusivamente dalla buona volontà dei singoli. Esiste un ampio raggio d'azione per l'ulteriore sviluppo della gestione congiunta delle nostre regioni transfrontaliere, dall'organizzazione di consultazioni pubbliche congiunte su futuri investimenti, alla considerazione di una pianificazione territoriale congiunta e di servizi pubblici comuni basati sulla prossimità. Nella consultazione pubblica del 2020, il 56 % dei rispondenti ha indicato che i principali ostacoli relativi ai processi legislativi erano legati alla cooperazione istituzionale.

Sono già disponibili strumenti dell'UE per la cooperazione, soprattutto sotto forma di **gruppi europei di cooperazione territoriale** (GECT) che forniscono un quadro giuridico stabile per iniziative e investimenti congiunti. Gli 80 GECT esistenti coprono un'ampia gamma di attività, ivi compresa la gestione di servizi pubblici. Per intensificare la cooperazione transfrontaliera tuttavia è necessario collaborare più strettamente con le autorità nazionali incaricate dell'attuazione. Insieme alla piattaforma GECT²⁵ ospitata dal Comitato delle regioni, la Commissione lavorerà per promuovere l'utilizzo di questi strumenti in tutto il territorio dell'UE. Altre forme di cooperazione sostenute dal bilancio dell'UE, come le alleanze delle università europee²⁶ nel quadro del programma Erasmus+ o l'EDIH, possono servirsi dello strumento giuridico del GECT per promuovere la cooperazione transfrontaliera, ampliandone così l'impatto al di là della politica di coesione.

Anche il **meccanismo transfrontaliero europeo** (ECBM) proposto dalla Commissione nel 2018 offre dei modi per liberare il potenziale delle regioni transfrontaliere con l'istituzione di un quadro giuridico per eliminare gli ostacoli alle frontiere. Laddove tale quadro sia già presente nell'ambito di una cooperazione consolidata, l'ECBM rappresenta un'opzione aggiuntiva. Laddove non esista un meccanismo istituzionalizzato per eliminare gli ostacoli, l'ECBM offre una soluzione pronta all'uso.

²³ https://europa.eu/youth/get-involved/democratic%20participation/manifesto-youth-youth-shape-european-territorial-cooperation_it.

²⁴ <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=58917>

²⁵ <https://portal.cor.europa.eu/egtc/Platform/Pages/welcome.aspx>.

²⁶ https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area/european-universities-initiative_it.

Al livello degli Stati membri, gli accordi formali esistenti agevolano la cooperazione fornendo un quadro giuridico comune concordato nel quale operare. Gruppi regionali come l'Unione Benelux o il Consiglio nordico dei ministri svolgono un ruolo fondamentale nel fornire un quadro uniforme per l'interazione. Accordi bilaterali come il trattato di Aquisgrana tra Francia e Germania o la commissione intergovernativa Estonia-Lettonia perseguono obiettivi analoghi. Si potrebbe ottenere di più ad esempio esaminando le possibilità di effettuare congiuntamente verifiche di prova alle frontiere all'atto dell'elaborazione di nuove normative o del recepimento di direttive europee. Una base utile a questo scopo è fornita dalla valutazione d'impatto territoriale attualmente utilizzata dalla Commissione nell'ambito degli strumenti per legiferare meglio. Nei contatti bilaterali, gli Stati membri dovrebbero considerare anche modi per facilitare l'interazione transfrontaliera, in particolare consentendo di derogare alle disposizioni nazionali o favorendo il reciproco riconoscimento basato su conoscenze, norme e fiducia reciproche.

La Commissione è disposta a sostenere lo sviluppo di sistemi di governance più solidi per le regioni transfrontaliere. Questo obiettivo si può conseguire in diversi modi, alcuni dei quali sono elencati nel riquadro che segue. Stati membri e regioni sono incoraggiati a partecipare a questo processo, in particolare avvalendosi della prossima generazione di programmi di cooperazione transfrontaliera Interreg per investire in sistemi di cooperazione sostenibile adeguati alle loro circostanze specifiche.

Azioni:

- La Commissione intende estendere l'iniziativa **b-solutions** introdotta nel 2019 per coprire il periodo 2021-2027 e le regioni frontaliere in fase di preadesione. I risultati saranno condivisi sulla piattaforma online *Border Focal Point Network*²⁷ e su altri canali.
- Per acquisire una maggiore consapevolezza del **valore aggiunto della cooperazione transfrontaliera**, la Commissione elaborerà un metodo di autovalutazione per analizzare sia l'intensità della cooperazione transfrontaliera che il suo contributo all'integrazione europea nelle zone di confine.
- La Commissione continuerà a sostenere gli **istituti statistici** nell'attività di produzione e analisi di dati transfrontalieri per un'elaborazione delle politiche basata su elementi concreti: un progetto pilota in corso cerca di definire città transfrontaliere e aree urbane funzionali nell'intento di raccogliere i relativi dati nel medio termine e continuerà a sostenere il lavoro svolto dalla *European Cross-border Monitoring Network*²⁸.

3.2. Servizi pubblici transfrontalieri più numerosi e migliori

Gli abitanti delle regioni frontaliere spesso si trovano molto lontani dai servizi offerti all'interno dei propri confini nazionali e sono serviti da una connessione digitale insufficiente, ma sono vicini a servizi di prossimità sull'altro lato del confine. Alcune regioni frontaliere hanno già una lunga tradizione di condivisione di servizi pubblici o anche di messa in comune delle risorse per offrire servizi di prossimità a tutti i residenti su entrambi i versanti di un confine nazionale. Nella consultazione pubblica del 2020, i rispondenti hanno indicato la difficoltà di accedere a servizi di trasporto pubblico affidabili come principale ostacolo all'utilizzo di servizi pubblici transfrontalieri, seguita a ruota dalla mancanza di servizi digitali comuni.

La pandemia di COVID-19 ha messo in evidenza due aspetti dei servizi pubblici transfrontalieri nel settore sanitario²⁹. Da un lato, l'improvvisa introduzione di limitazioni alla circolazione transfrontaliera ha impedito ai pazienti, ma anche al personale medico, di accedere alle strutture

²⁷ <https://futurium.ec.europa.eu/it/border-focal-point-network/b-solutions>.

²⁸ <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/research/specialist-articles/spatial-development/eu-council-presidency/network-crossborderdata/main.html>.

²⁹ Cfr.: *The effects of COVID-19 induced border closures on cross border regions* - ISBN 978-92-76-28397-3 e 978-92-76-28399-7.

sanitarie. Paradossalmente, queste restrizioni hanno fatto emergere con forza l'importanza dei flussi transfrontalieri quotidiani. Dall'altro, l'estrema necessità di servizi medici ha promosso manifestazioni di solidarietà attraverso le frontiere, dimostrando che la resilienza alle crisi delle regioni frontaliere dipende dalla collaborazione al di là dei confini nazionali.

Conclusioni analoghe sono state raggiunte per quanto riguarda l'accesso ai servizi educativi, culturali e ricreativi, senza dimenticare la necessità di consentire l'accesso fisico ai servizi tramite sistemi di trasporto a basse emissioni di carbonio come treni, tram e autobus. La strategia dell'UE per l'integrazione del sistema energetico³⁰, ad esempio, identifica la persistente mancanza di interoperabilità transfrontaliera dei servizi di ricarica per i veicoli elettrici, che ostacola lo sviluppo di trasporti transfrontalieri più ecologici.

Un recente studio³¹ finanziato dall'Osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo del programma Interreg ha raccolto informazioni su 580 servizi pubblici transfrontalieri lungo le frontiere interne dell'UE. Attualmente la maggior parte di questi servizi pubblici transfrontalieri si occupa di tutela ambientale, protezione civile, gestione delle catastrofi e trasporti. Le tendenze future indicano che sono attesi nuovi servizi pubblici transfrontalieri, in particolare nei settori della pianificazione territoriale, dello sviluppo economico, del turismo e della cultura. Molte regioni stanno esaminando la portata dell'offerta di servizi pubblici transfrontalieri nel settore sanitario e nel mercato del lavoro. La pandemia ha puntato i riflettori anche sull'importanza della digitalizzazione. Sostenere le regioni frontaliere significa garantire che i servizi pubblici digitali siano per definizione interoperabili e transfrontalieri, in linea con la visione e i principi indicati nel quadro europeo di interoperabilità e nel piano d'azione dell'UE per l'e-Government³².

Il Comitato delle regioni (in un parere pubblicato nel 2020³³) e il Parlamento europeo (nell'ambito del progetto pilota "iniziativa integrata di risposta alle crisi transfrontaliere" (CB-CRII)³⁴) hanno entrambi evidenziato la necessità di fornire un quadro più solido e più stabile per i servizi pubblici transfrontalieri. La Commissione europea condivide appieno questo obiettivo e propone interventi specifici in questo campo.

³⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Energia per un'economia climaticamente neutra: strategia dell'UE per l'integrazione del sistema energetico" (COM(2020) 299 final dell'8.7.2020).

³¹ www.espon.eu/cps.

³² <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-egovernment-action-plan-2016-2020>.

³³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:C:2021:106:TOC>.

³⁴ <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/214920/budg2021-doc6-tab-en.pdf>.

Azioni:

- La Commissione intende sostenere la resilienza delle regioni transfrontaliere, in particolare attraverso lo **sviluppo di validi servizi pubblici transfrontalieri**, anche tramite la digitalizzazione e l'interoperabilità. Due studi in corso (uno sui servizi pubblici e l'altro sul trasporto pubblico) forniranno la base per la condivisione di buone pratiche e soluzioni a problemi ricorrenti. Le regioni transfrontaliere saranno in grado di accedere a informazioni complete tramite una **piattaforma** da istituire nell'ambito del progetto pilota CB-CRII del Parlamento europeo citato sopra.
- La Commissione intende intensificare le azioni già intraprese in materia di assistenza sanitaria transfrontaliera:
 1. **la valutazione della direttiva sull'applicazione dei diritti dei pazienti nell'assistenza sanitaria transfrontaliera** per verificare se sia stato effettivamente conseguito l'obiettivo di agevolare l'accesso del pubblico a un'assistenza sanitaria transfrontaliera sicura e di qualità in un altro paese dell'UE (considerando in particolare le rimanenti barriere giuridiche e amministrative);
 2. **il programma EU4Health** che finanzia opportunità di cooperazione tra paesi nel trasferimento di conoscenze e buone pratiche;
 3. **la prevista creazione di uno spazio europeo di dati sanitari** per una migliore definizione delle politiche sanitarie, per sostenere attività normative basate su dati concreti e una migliore attività di ricerca e innovazione in campo sanitario, compreso l'accesso congiunto a servizi sanitari transfrontalieri³⁵.

3.3. Mercati del lavoro transfrontalieri più dinamici

Molte regioni frontaliere sono caratterizzate da asimmetrie socioeconomiche su entrambi i versanti del confine nazionale. La creazione di autentici mercati del lavoro transfrontalieri presenta molti vantaggi per le imprese e per chi è in cerca di lavoro: i datori di lavoro hanno accesso a una riserva più ampia di abilità e competenze, mentre chi cerca lavoro può accedere a un maggior numero di posti vacanti. Inoltre le PMI che desiderano provare i mercati vicini avranno accesso diretto a persone in cerca di lavoro con competenze linguistiche potenzialmente diverse. Il pendolarismo transfrontaliero consente quindi di evitare i costi sociali della migrazione, che altrimenti potrebbe comportare l'esodo di forza lavoro qualificata dalle regioni frontaliere.

Per ottenere risultati positivi tuttavia le regioni transfrontaliere dovrebbero essere considerate come un territorio "unico" in termini di istruzione e formazione, abilità e competenze, occupazione e accesso alla previdenza sociale. Non è ancora così: nella consultazione pubblica del 2020, i rispondenti hanno indicato le differenze linguistiche e i problemi per il riconoscimento di titoli, competenze e qualifiche come le principali difficoltà incontrate in termini di istruzione, formazione e occupazione nelle regioni transfrontaliere.

Inoltre attualmente è raro che la promozione della formazione e della ricerca di lavoro oltre frontiera sia effettuata sistematicamente, il che rende difficile sfruttare al massimo il potenziale di domanda e offerta disponibile nella più ampia regione transfrontaliera. Gli esempi di difficoltà includono quanto segue³⁶:

- ostacoli relativi al riconoscimento delle qualifiche, nonostante l'esistenza di strumenti di trasparenza quali il quadro europeo delle qualifiche e di strumenti giuridici quali la

³⁵ Da finanziare mediante diversi programmi a livello dell'UE e nazionale, quali il programma EU4health, il programma Europa digitale, Orizzonte Europa, il Fondo europeo di sviluppo regionale, InvestEU e il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

³⁶ Come documentato dall'iniziativa "b-solutions". Cfr.: *b-solutions: Solving Border Obstacles - A compendium of 43 cases* (ISBN 978-92-76-1300-1), pagg. 26-31.

direttiva sulle qualifiche professionali, compresa una mancanza di informazioni o di conoscenze in merito alle procedure amministrative pertinenti;

- difficoltà nell'individuare i posti di lavoro disponibili o nel raggiungere potenziali dipendenti, a causa della scarsa integrazione del mercato del lavoro e della mancanza di coordinamento tra i servizi per l'impiego. Molto spesso i posti di lavoro disponibili sui due lati del confine non sono pubblicizzati in maniera coordinata. Anche la scarsa interoperabilità dei sistemi digitali rappresenta un ostacolo;
- la complessità della tassazione nazionale, dell'accesso ai regimi previdenziali, nonché della legislazione applicabile, possono contribuire ai problemi specifici del pendolarismo;
- ostacoli connessi alle pratiche di telelavoro per i pendolari transfrontalieri derivanti dalla complessità della determinazione della legislazione applicabile e dalla mancanza di una connessione Internet veloce e affidabile nelle aree frontaliere di carattere rurale.

I pendolari transfrontalieri incontrano tuttora difficoltà di questo tipo, malgrado le misure significative adottate. A titolo di esempio, nel contesto dell'aumento del telelavoro, la commissione amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale³⁷ ha fornito degli orientamenti per individuare soluzioni pragmatiche che consentano ai lavoratori di mantenere l'affiliazione alla sicurezza sociale nel paese del "normale" posto di lavoro (ossia di norma dov'è ubicata l'azienda).

Attraversare una frontiera per recarsi al lavoro e rientrare a casa ogni giorno dovrebbe essere semplice come spostarsi dai sobborghi di una grande città. Evidentemente è necessario che i pendolari transfrontalieri nella pratica abbiano gli stessi diritti di coloro che non attraversano la frontiera ogni giorno per recarsi al lavoro. I quadri giuridici nazionali e regionali dovrebbero essere esaminati e riveduti ogniqualvolta risulti evidente che espongono i pendolari transfrontalieri a trovarsi in una posizione più debole rispetto agli altri lavoratori. Le procedure amministrative per i pendolari transfrontalieri dovrebbero essere equivalenti a quelle applicabili nel contesto nazionale, al fine di prevenire incongruenze o situazioni inutilmente complesse. È opportuno che gli Stati membri considerino l'adozione di politiche e accordi fiscali che non penalizzino nessuna regione, come suggerito ad esempio dal Congresso delle autorità locali e regionali del Consiglio d'Europa³⁸.

L'Autorità europea del lavoro (ELA) favorisce un accesso agevolato alle informazioni sui servizi di mobilità dei lavoratori per le persone fisiche e i datori di lavoro. L'Autorità rafforzerà la cooperazione e svolgerà un ruolo di mediazione tra le autorità nazionali su aspetti concernenti il diritto del lavoro e la sicurezza sociale. È opportuno che i mercati del lavoro acquisiscano una prospettiva più europea. La Commissione prenderà in considerazione le questioni transfrontaliere in modo più sistematico, ad esempio per l'elaborazione strutturata e costante di statistiche sul pendolarismo transfrontaliero.

Lo stesso vale per istruzione, formazione e competenze. Ciò significa che le persone possono avere accesso a una scuola o a un asilo nel paese dove risiedono, ma dover affrontare procedure amministrative complesse o ostacoli giuridici per accedere a questi servizi nel luogo dove lavorano. Lo stesso vale per l'accesso a tirocini o a opportunità di formazione professionale. Nell'istruzione superiore, le alleanze delle università europee, con partner in regioni frontaliere limitrofe, possono svolgere un ruolo importante nella promozione del multilinguismo.

Agli abitanti delle regioni transfrontaliere dovrebbe essere concesso l'accesso all'istruzione e alla formazione su entrambi i lati del confine. Nelle regioni scarsamente popolate o colpite da spopolamento, considerare l'opportunità di un'offerta coordinata di istruzione e formazione può

³⁷ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=849&langId=it>.

³⁸ <https://rm.coe.int/09000016809f79d2>.

contribuire a mantenere questi servizi laddove siano a rischio. Anche la condivisione delle risorse educative nelle regioni frontaliere contribuisce al bilinguismo, alla fiducia reciproca e a competenze comuni, tutti vantaggi dell'integrazione europea.

Lo spazio europeo dell'istruzione³⁹ dimostra che è essenziale impedire la creazione di barriere strutturali all'apprendimento e allo sviluppo di competenze. Una parte di questa iniziativa, le alleanze delle università europee, integra ambizioni quali il multilinguismo, che gioverà all'obiettivo di coordinare l'offerta educativa in tali regioni, benché abbia un ambito di applicazione molto più ampio.

Nell'Unione europea esistono già diversi esempi positivi di regioni che forniscono servizi di istruzione comuni o prevedono il reciproco riconoscimento di competenze e qualifiche basato sulla conoscenza dei reciproci programmi di studio e sulla fiducia⁴⁰. Occorre un maggior numero di esempi simili e gli Stati membri dovrebbero lavorare fianco a fianco con la Commissione europea per rafforzare l'offerta di istruzione transfrontaliera da parte delle regioni frontaliere.

Azioni:

- I **partenariati transfrontalieri EURES** continueranno a promuovere la mobilità dei lavoratori nelle regioni transfrontaliere.
- L'Autorità europea del lavoro continuerà ad agevolare **l'accesso alle informazioni** e la maggiore trasparenza delle norme applicabili ai lavoratori mobili transfrontalieri.
- La Commissione intende inoltre collaborare con la comunità della ricerca e gli osservatori regionali del mercato del lavoro per **aumentare le conoscenze** sui problemi affrontati dai pendolari transfrontalieri.
- La Commissione intende istituire partenariati strutturati di regioni frontaliere volontarie che hanno già riconosciuto e sperimentato **barriere all'accesso al mercato** a causa di ostacoli normativi o amministrativi, per aiutarle a formulare soluzioni nello spirito di un mercato unico dal basso verso l'alto.
- La Commissione continuerà a promuovere la conoscenza del **quadro europeo delle qualifiche**, contribuendo a migliorarne l'attuazione nelle regioni transfrontaliere, per sostenere la comprensione, la trasparenza, la comparabilità e il riconoscimento di tutti i tipi e i livelli di qualifiche, comprese quelle acquisite al di fuori di istituti di istruzione superiore.
- In ambito fiscale, nel suo piano d'azione per **una fiscalità equa e semplice** a sostegno della strategia di ripresa⁴¹ di luglio 2020, la Commissione ha annunciato una comunicazione per fare il punto sui diritti vigenti dei contribuenti in virtù del diritto dell'UE, unitamente a una raccomandazione agli Stati membri volta a migliorare la situazione dei cittadini in quanto contribuenti che affrontano ostacoli fiscali transfrontalieri, come ad esempio i pendolari transfrontalieri⁴². L'intento è quello di elencare i diritti vigenti sulla base della giurisprudenza e della prassi, sensibilizzare contribuenti e amministrazioni fiscali in merito a questi diritti e doveri e migliorare il rapporto tra contribuenti e amministrazioni fiscali.

³⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione entro il 2025 (COM(2020) 625 final del 30.9.2020).

⁴⁰ https://www.benelux.int/files/4815/1721/2154/M20181_FR_.docx.pdf.

⁴¹ COM(2020) 312 final.

⁴² <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12627-EU-taxpayers%E2%80%99-rights-simplified-procedures-for-better-tax-compliance-Recommendation-it>.

3.4. Regioni frontaliere per il Green Deal europeo

Natura e clima non riconoscono i confini istituiti dall'uomo. Le sfide connesse ai cambiamenti climatici e all'ambiente sono esempi paradigmatici dei vantaggi della cooperazione transfrontaliera. Il Green Deal europeo⁴³ è la risposta dell'UE alle sfide climatiche e ambientali e comprende azioni volte a intensificare la cooperazione transfrontaliera in diversi settori. I confini nazionali tra gli Stati membri spesso frammentano i territori naturali, rendendo meno efficace la loro gestione e protezione, in particolare quando si applicano quadri giuridici diversi. Questa situazione, tra l'altro, ha un impatto sulla biodiversità e sull'efficienza delle risorse. Nella consultazione pubblica del 2020 i rispondenti hanno indicato tra i loro interessi principali l'economia circolare, la gestione congiunta di parchi naturali e l'offerta e distribuzione di energia rinnovabile.

La strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030⁴⁴ dimostra che la protezione della biodiversità non può essere limitata ai confini nazionali, ma ad esempio richiede la creazione di corridoi ecologici per conservare e rafforzare ecosistemi sani. Per questo la cooperazione transfrontaliera è essenziale. Allo stesso modo la direttiva quadro sulle acque chiede il coordinamento di misure che coprono l'intero distretto idrografico, anche al di là delle frontiere. Una simile cooperazione tuttavia non sempre funziona al meglio delle sue possibilità. Nel quadro delle direttive Uccelli e Habitat, che istituiscono la rete Natura 2000, le diverse norme di attuazione nazionali possono esercitare un impatto negativo sulla gestione ambientale dei territori transfrontalieri. Lungo alcuni corsi d'acqua frontaliere, le due rive possono essere gestite in modi completamente diversi, a seconda che siano designate o meno come siti Natura 2000. In questi casi le misure di protezione ambientale sono applicate in modi diversi, cosa che può pregiudicarne l'efficacia. Lo stesso vale per molti parchi naturali transfrontalieri. Una protezione più coordinata e coerente dei siti Natura 2000 dovrebbe garantire misure di attuazione più integrate. È opportuno che nelle attività a questo proposito siano coinvolti enti giuridici europei di carattere transfrontaliero, come i GECT.

La pianificazione della gestione dei rischi di catastrofe è un altro ambito in cui la cooperazione transfrontaliera è fondamentale. Secondo il meccanismo di protezione civile dell'Unione⁴⁵ gli Stati membri sono tenuti a relazionare regolarmente in merito alle misure di prevenzione e preparazione prioritarie per i rischi principali che hanno conseguenze transfrontaliere. Per affrontare i rischi, anche transfrontalieri, possono essere importanti anche le strategie settoriali, ad esempio i piani di gestione del rischio di inondazioni, i piani di protezione delle foreste o le strategie nazionali o regionali di adattamento ai cambiamenti climatici. Queste strategie sono sostenute da disposizioni legislative dell'UE, ad es. la direttiva sulle alluvioni⁴⁶ prevede la necessità di un coordinamento transfrontaliero per i bacini idrografici.

Dalla valutazione a livello dell'Unione dei piani nazionali per l'energia e il clima⁴⁷ emerge che occorre sfruttare di più il potenziale delle iniziative regionali transfrontaliere nel settore

⁴³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Il Green Deal europeo" (COM(2019) 640 final dell'11.12.2019).

⁴⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 - Riportare la natura nella nostra vita" (COM(2020) 380 final del 20.5.2020).

⁴⁵ Decisione (UE) 2019/420 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2019, che modifica la decisione n. 1313/2013/UE su un meccanismo unionale di protezione civile (GU L 771 del 20.3.2019, pag. 1).

⁴⁶ Direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni (GU L 288 del 6.11.2007, pag. 27).

⁴⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Valutazione a livello dell'Unione dei piani nazionali per l'energia e il clima - Impulso alla transizione verde e promozione della ripresa economica attraverso la

dell'energia attraverso una migliore cooperazione tra gli Stati membri e l'uso dei fondi dell'UE. Pochi paesi pianificano un utilizzo migliore delle energie rinnovabili e misure di efficienza energetica in collaborazione con altri. La valutazione ha individuato anche la necessità di basarsi sui progressi normativi. Il meccanismo transfrontaliero europeo proposto potrebbe fornire un contributo significativo, in quanto faciliterebbe tali progressi normativi in un contesto transfrontaliero.

La penetrazione delle energie rinnovabili implica un notevole cambio di paradigma. A livello transfrontaliero tuttavia i mercati energetici non funzionano ancora in modo uniforme come a livello nazionale. Ad esempio le transazioni di elettricità transfrontaliere spesso sono limitate perché i quadri giuridici non consentono scambi transfrontalieri di energia elettrica a basso voltaggio. Le comunità delle energie rinnovabili possono svolgere un ruolo significativo nel tracciare la strada da seguire. La legislazione europea stabilisce già le condizioni alle quali gli Stati membri possono includere opzioni per l'attuazione transfrontaliera di tali comunità nei rispettivi recepimenti nazionali. Allo stesso modo possono anche esistere ostacoli giuridici all'introduzione di sistemi congiunti di teleriscaldamento e teleraffreddamento intelligenti.

- Il progetto "SEREH – The Smart Energy Region of Emmen-Haren", nell'ambito del programma di cooperazione transfrontaliera Interreg tra Germania e Paesi Bassi, sta già aprendo la strada. Il suo obiettivo è lo sviluppo di un mercato transfrontaliero decentrato dell'energia e dell'elettricità, e altre regioni frontaliere potranno basarsi sui suoi risultati e sulle relative raccomandazioni.
- Un caso di consulenza "b-solutions" ha analizzato in che modo il trasporto transfrontaliero (NL-BE) di CO₂ potesse servire come risorsa per i processi industriali nell'area del "North Sea Port".

La strategia dell'UE per l'integrazione del sistema energetico⁴⁸ ha individuato nuove sfide derivanti dall'aumento dell'elettrificazione del sistema energetico, anche nel settore dei trasporti e nell'industria. Il coordinamento tra Stati membri nelle regioni frontaliere sarà essenziale per superare queste sfide. Una rete elettrica completamente integrata, ad esempio mediante collegamenti tra città gemellate attraverso i confini nazionali, offrirà importanti vantaggi e complementarità in ambiti quali la produzione di energie rinnovabili o soluzioni per lo stoccaggio di energia.

Lo sviluppo delle energie rinnovabili nelle regioni frontaliere subisce altre incongruenze giuridiche o amministrative, quali il riconoscimento delle qualifiche degli installatori di impianti fotovoltaici o turbine eoliche, o persino disposizioni diverse che disciplinano la distanza minima degli immobili residenziali dalle turbine eoliche.

È opportuno che gli Stati membri sfruttino al massimo le opportunità di cooperazione esistenti nell'ambito del quadro giuridico applicabile dell'UE. A titolo di esempio, la direttiva sulle energie rinnovabili (RED II) (rifusione) prevede già regimi di sostegno comuni e l'apertura di regimi di sostegno per l'energia elettrica da fonti rinnovabili a produttori situati in altri Stati membri. La diffusione di questi regimi dovrebbe essere fortemente incoraggiata nelle regioni frontaliere. Nelle zone funzionali transfrontaliere, ad esempio in città gemellate, la direttiva sul mercato dell'energia elettrica⁴⁹ consente già ai quadri normativi nazionali di aprire le comunità energetiche dei cittadini alla partecipazione transfrontaliera.

pianificazione integrata delle misure nei settori dell'energia e del clima" (COM(2020) 564 final del 17.9.2020).

⁴⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - " Energia per un'economia climaticamente neutra: strategia dell'UE per l'integrazione del sistema energetico" (COM(2020) 299 final dell'8.7.2020).

⁴⁹ Direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE (GU L 158 del 14.6.2019, pag. 125).

Azioni:

- La Commissione intende fornire sostegno a interventi di prevenzione e preparazione per affrontare i rischi che incidono sulla cooperazione transfrontaliera nel quadro del **meccanismo unionale di protezione civile**.
- La Commissione intende stimolare la cooperazione a livello regionale e transfrontaliero e migliorare gli orientamenti sulle **strategie nazionali di adattamento** in collaborazione con gli Stati membri⁵⁰.
- La Commissione intende riconoscere e divulgare le lezioni apprese dal progetto pilota "Lussemburgo in transizione: una visione per una regione funzionale transfrontaliera a zero emissioni di carbonio" nel quadro del processo intergovernativo dell'**Agenda territoriale 2030** e partecipare attivamente alla diffusione dei risultati nella comunità frontaliere in generale.
- Attraverso il **processo biogeografico Natura 2000**⁵¹, la Commissione intende sostenere e migliorare il coordinamento transfrontaliero e l'attuazione della rete Natura 2000 e contribuire alla realizzazione degli obiettivi della strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030.
- È opportuno che i centri di coordinamento regionali, come previsto nel **regolamento sul mercato dell'energia elettrica**, tengano costantemente conto delle implicazioni per i mercati dell'energia nelle regioni frontaliere.
- La Commissione intende esaminare e sviluppare le iniziative promettenti nell'ambito della **direttiva sulle energie rinnovabili (rifusione)** (RED II) per realizzare una quota superiore di progetti transfrontalieri, tra cui progetti ibridi che combinano energia da fonti rinnovabili e stoccaggio.

⁵⁰ La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici comprende questo e altri riferimenti alle frontiere. Cfr. la comunicazione COM(2021) 82 final, del 24.2.2021.

⁵¹ https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/seminars_en.htm.

4. CONCLUSIONI

Le regioni frontaliere, benché siano spesso geograficamente periferiche e rurali, sono luoghi che presentano un elevato potenziale di crescita economica, incoraggiata dalla diversità linguistica e culturale, da vantaggi competitivi complementari, da una natura incontaminata e da destinazioni turistiche meno frequentate. La distanza dal centro spesso può essere compensata da scambi transfrontalieri con paesi limitrofi, iniziative di cooperazione e azioni congiunte. Affinché questo accada, le regioni frontaliere devono essere in prima linea nell'integrazione europea e trarne pieno vantaggio.

Ciò che l'Europa offre alle sue regioni frontaliere è emblematico del suo impegno per favorire l'integrazione. La storia, anche in tempi molto recenti, dimostra che nessun paese è un'isola. Per questo motivo la Commissione è del parere che sia tempo di intensificare la cooperazione transfrontaliera su tutti i fronti, in tutti i settori e trasversalmente. Questa opinione è condivisa dai portatori di interessi nelle zone frontaliere, che hanno espresso il desiderio di una maggiore integrazione, in particolare attraverso l'Alleanza europea dei cittadini transfrontalieri⁵².

Per costruire la resilienza nelle regioni transfrontaliere occorre il sostegno di tutti i livelli di governo. La loro posizione unica dovrebbe ricevere una maggiore attenzione, attraverso una serie di iniziative, progetti pilota o casi di prova, con l'obiettivo di consentire alle regioni frontaliere di sfruttare le soluzioni che funzionano meglio su entrambi i versanti dei confini nazionali. Queste regioni dovrebbero godere di maggiore libertà e flessibilità per sperimentare idee e soluzioni ed essere in grado di svolgere un ruolo più attivo nel proprio sviluppo, in particolare partecipando all'elaborazione, alla condivisione e alla gestione di progetti e servizi a vantaggio di tutti gli abitanti delle zone di confine.

La Commissione europea infine è del parere che le regioni transfrontaliere confinanti con i paesi in fase di adesione debbano avere più voce in capitolo per partecipare più da vicino al processo di integrazione europea. A questo proposito, la Commissione intende associare queste regioni alle iniziative e alle azioni descritte nelle precedenti sezioni della presente relazione. Questo contribuirà a migliorare le condizioni per lo sviluppo della società civile, per una governance e una pubblica amministrazione più efficienti a livello locale, per riforme e transizioni democratiche, nonché a promuovere relazioni di buon vicinato e la riconciliazione.

⁵² <https://cor.europa.eu/it/engage/Pages/cross-border-alliance.aspx>.

Piano d'azione del 2017 – descrizione dei progressi compiuti nell'attuazione delle 10 azioni:

	Nome	Progressi compiuti
1	Approfondimento della cooperazione e degli scambi	• È stata creata una piattaforma online per condividere buone pratiche, documentazione utile e informazioni su eventi tra portatori di interessi transfrontalieri. La piattaforma è stata rinnovata e rilanciata a gennaio 2021⁵³ con una nuova strategia di comunicazione per la <i>Border Focal Point Network</i> e una serie di eventi mirati online. • La Commissione europea ha collaborato con il Comitato delle regioni e altre organizzazioni per individuare gli effetti delle chiusure delle frontiere indotte dalla COVID-19 e ha pubblicato una relazione. • Durante tutto il periodo sono stati sostenuti progetti pilota concernenti gli ostacoli alle frontiere (nell'ambito dell'iniziativa b-solutions⁵⁴). L'attività è ancora in corso dopo il successo del primo invito a presentare proposte (43 casi conclusi e documentati⁵⁵, e 47 ulteriori casi in fase di attuazione nel 2021).
2	Miglioramento del processo legislativo	• Il pacchetto "Legiferare meglio" che guida il processo legislativo della Commissione europea contiene uno strumento specifico per le valutazioni dell'impatto territoriale, compresa una verifica della neutralità rispetto ai confini. Dalla sua introduzione, tuttavia, non è stato possibile applicare la verifica a molte proposte legislative e ancora meno con l'arrivo della pandemia di COVID-19 che ha richiesto risposte urgenti. • Si sono svolti scambi limitati con gli Stati membri sull'introduzione delle verifiche della neutralità rispetto ai confini e su un maggiore coordinamento nel recepimento delle direttive dell'UE. Sono comunque emerse alcune iniziative interessanti. I Paesi Bassi e il Belgio (Fiandre), ad esempio, hanno istituito un gruppo di lavoro amministrativo sugli ostacoli alle frontiere per cercare soluzioni alle strozzature legislative nello sviluppo di infrastrutture transfrontaliere. L'amministrazione olandese ha anche pubblicato un documento di orientamento sugli effetti a livello frontaliere per consentire al governo di comprendere le implicazioni di politiche, leggi e regolamenti nuovi o modificati per le persone, le imprese e le amministrazioni nelle regioni frontaliere.
3	Amministrazione pubblica transfrontaliera	• Il piano d'azione e-Government stabilisce le condizioni quadro per l'attuazione del principio <i>una tantum</i>. I suoi <i>elementi costitutivi</i> consentono alle autorità regionali frontaliere di attuare soluzioni di e-Government. La sfida principale è stata l'individuazione degli elementi specifici che caratterizzano una regione frontaliere.

⁵³ <https://futurium.ec.europa.eu/en/border-focal-point-network>.

⁵⁴ www.b-solutions.eu.

⁵⁵ <https://futurium.ec.europa.eu/en/border-focal-point-network/b-solutions/b-solutions-solving-border-obstacles-compendium-now-accessible>.

		• Alcuni casi "b-solutions" hanno affrontato l'interoperabilità delle procedure, come l'uso di un modulo fiscale comune. • La Commissione sta lavorando su progetti pilota che promuovono appalti pubblici transfrontalieri. • Attraverso il programma Europa digitale, la Commissione sostiene l'attuazione dei poli europei dell'innovazione digitale per assistere le PMI nell'innovazione digitale e sta promuovendo l'idea della presenza di alcuni poli di carattere transfrontaliero.
4	Assistenza e informazioni affidabili e comprensibili	• A ottobre 2018 è entrato in vigore il regolamento che istituisce uno sportello digitale unico per l'accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi per i cittadini e le imprese dell'UE. Il processo ha tenuto pienamente conto dell'importanza dello sportello digitale unico per le regioni frontaliere. La Commissione ha cominciato a promuovere i servizi dello sportello digitale unico nei confronti di utilizzatori finali e moltiplicatori attraverso eventi digitali anche nelle regioni frontaliere. • SOLVIT si adopererà per rientrare nei servizi dello sportello digitale unico per l'assistenza alle persone i cui diritti sono stati violati da autorità pubbliche di un altro Stato membro. Si tratta di uno strumento potente, ma tutti i casi registrati sono difficili da cercare in una prospettiva transfrontaliera. La Commissione si impegnerà per integrare alcuni termini di ricerca che potrebbero risultare utili per i Punti focali per le frontiere. La collaborazione con i servizi pertinenti è stata comunque buona e le informazioni sono state sempre condivise. • Il servizio La tua Europa - Consulenza ha registrato un'impennata di domande da abitanti delle regioni frontaliere, dopo l'introduzione di misure di controllo dei confini non coordinate e in rapida evoluzione volte a contrastare gli effetti della pandemia di COVID-19. Il lavoro e la vita familiare ne hanno risentito in modo particolarmente negativo.
5	Sostegno all'occupazione transfrontaliera	• Promozione e agevolazione dell'occupazione transfrontaliera: l'UE conta quasi 2 milioni di lavoratori frontaliere (per lo più da FR, DE e PL che lavorano principalmente in DE, CH, LU e AT)⁵⁶. Alcune frontiere in questi paesi sono attrezzate per fornire informazioni essenziali ad alcuni di questi lavoratori (ad es. partenariati transfrontalieri EURES, rete Infobest, <i>Groupement transfrontalier européen</i>, <i>Die Grenzgänger</i>, <i>GrensInfo</i>, ecc.). Molte frontiere tuttavia non dispongono ancora di servizi di informazione, limitando quindi il potenziale dell'occupazione transfrontaliera; ad es. la copertura dei partenariati transfrontalieri EURES è ancora parziale. La scarsa integrazione dei dati sul mercato del lavoro su entrambi i lati del confine inoltre ostacola l'integrazione del mercato del lavoro nelle regioni transfrontaliere e in particolare non agevola le azioni di promozione dell'occupazione transfrontaliera. • Orientamenti a seguito della COVID-19. La Commissione ha pubblicato orientamenti per sollecitare gli Stati membri a

⁵⁶ Relazione 2019 sulla mobilità intra-UE: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8242&furtherPubs=yes>.

		consentire l'ingresso dei lavoratori transfrontalieri. • Dati sull'occupazione transfrontaliera. Cfr. il punto 10 "Raccolta di esperienze". • Dimensione di cooperazione transfrontaliera delle iniziative UE. Il Punto focale per le frontiere ha esaminato numerose iniziative fondamentali (ad es. il piano d'azione del pilastro europeo dei diritti sociali, la relazione sulle attività di EURES) per garantire che affrontino adeguatamente la dimensione transfrontaliera.
6	Promozione del multilinguismo nelle regioni frontaliere	• L'iniziativa Label europeo delle lingue⁵⁷ premia le iniziative più innovative per l'apprendimento delle lingue nei paesi del programma Erasmus+. Una delle due priorità per il 2018-2020 è stata "Rimuovere le barriere linguistiche per creare regioni frontaliere più dinamiche". I progetti nel compendio 2019 illustrano possibili azioni da attuare nelle regioni frontaliere⁵⁸. • Erasmus+ ha finanziato 25 progetti di cooperazione nel campo dell'istruzione scolastica che incoraggiano l'apprendimento e la conoscenza precoci delle lingue e propongono opzioni di insegnamento bilingue, in particolare nelle regioni frontaliere⁵⁹. • Le pubblicazioni proposte da School Education Gateway, la piattaforma online finanziata da Erasmus+ per i professionisti dell'istruzione scolastica, sottolineano l'importanza della cooperazione transfrontaliera e dell'apprendimento delle lingue⁶⁰.
7	Migliore accessibilità transfrontaliera	• La Commissione europea ha reso disponibile una mappatura dei collegamenti ferroviari transfrontalieri mancanti (2018), con il risultato di un'importante conferenza che nel 2019 ha riunito i portatori di interessi delle comunità transfrontaliere e del settore dei trasporti pubblici⁶¹. • Sono in corso ulteriori attività per esaminare in che misura siano già presenti servizi di trasporto pubblico transfrontalieri, per identificare le lacune e preparare orientamenti. • Nell'ambito dell'iniziativa b-solutions, 10 dei primi 43 progetti riguardavano il trasporto transfrontaliero e hanno individuato soluzioni per i problemi giuridici esistenti.
8	Maggiore condivisione delle strutture di	• Una mappatura generale dei servizi di assistenza sanitaria transfrontalieri lungo i confini interni è servita ad acquisire un maggior grado di conoscenza e comprensione, ampiamente condivise con il settore sanitario e le regioni transfrontaliere, e ha fornito anche una serie di strumenti specifici da utilizzare per diffondere forme di cooperazione analoghe. Attualmente

⁵⁷ https://ec.europa.eu/education/policies/multilingualism/european-language-initiatives_it.

⁵⁸ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/276c4d9e-433c-11eb-b27b-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-180951865>

⁵⁹ https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/projects_it.

⁶⁰ <https://www.schooleducationgateway.eu/it/pub/latest/news/border-regions-learning-the-n.htm>.

⁶¹ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7bdaacc0-05cb-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-108771252>.

	assistenza sanitaria	esiste una comunità sanitaria transfrontaliera riconosciuta e in crescita, che persegue attivamente miglioramenti nel settore (ad es. reti sanitarie tematiche istituite da EUREGHA⁶² e l'Associazione delle regioni frontaliere europee). • L'importante conferenza "Migliorare la cooperazione sanitaria nelle regioni transfrontaliere" ha presentato casi di cooperazione nell'assistenza sanitaria transfrontaliera⁶³ a sostegno dell'introduzione di una cooperazione analoga in altri territori. • Un progetto b-solutions concernente la mancanza del riconoscimento transfrontaliero automatico della qualifica di medico ha portato ad accordi bilaterali tra le autorità francesi e spagnole per l'erogazione di servizi sanitari transfrontalieri. • Anche il quadro finanziario per lo sviluppo di queste iniziative è stato intensificato e diventerà ancora più importante con la prossima generazione di programmi Interreg. La Commissione europea ha raccomandato di investire in questo settore, poiché presenta molti vantaggi per utenti e fornitori.
9	Studio del quadro giuridico e finanziario per la cooperazione transfrontaliera	• Il quadro finanziario per la cooperazione transfrontaliera nel 2021-2027 è stato stabilito nell'ambito del quadro finanziario pluriennale e tradotto in un nuovo regolamento Interreg, che comprende nuovi elementi per promuovere migliori pratiche di governance nelle regioni transfrontaliere. La Commissione si è impegnata da subito con gli Stati membri nella programmazione della prossima generazione di programmi di cooperazione transfrontaliera Interreg mediante <i>Border Orientation Papers</i>, che presentano le principali caratteristiche e opportunità presenti in tutte le aree transfrontaliere interne dell'UE e sottolineano la necessità di trattarle come aree funzionali. • La Commissione ha proposto di rafforzare il quadro giuridico per la cooperazione transfrontaliera con un regolamento che istituisce un meccanismo transfrontaliero europeo, con l'obiettivo principale di proporre agli Stati membri un modo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi che impediscono l'attuazione di progetti transfrontalieri (investimenti o servizi). I negoziati sono in corso.
10	Raccolta di esperienze di interazione transfrontaliera per agevolare il processo decisionale	• È stato attuato un progetto pilota presso gli istituti statistici nell'intento di ricercare i modi migliori per individuare i flussi di lavoratori transfrontalieri nel territorio dell'UE, con progressi promettenti nell'uso di dati amministrativi e big data. È previsto un progetto di follow-up. • La Commissione europea ha sostenuto l'istituzione di una rete di istituti statistici transfrontalieri e portali di dati regionali che indaga sulle buone pratiche per l'elaborazione di dati transfrontalieri. La rete attualmente è concentrata sullo sviluppo di dati sul pendolarismo transfrontaliero. • Sulla base di questa collaborazione, Eurostat ha pubblicato una serie migliorata di tabelle regionali dell'indagine sulle forze

⁶² <http://www.euregha.net/crossborderhealthcare/>.

⁶³ https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/booklet_enhancing_healthcare_cooperation.pdf.

		di lavoro, che fornisce maggiori informazioni sulla manodopera transfrontaliera e servirà anche per valutare il numero di lavoratori transfrontalieri sulla base di dati amministrativi. • La Commissione intende sostenere un'analisi approfondita dei dati sul mercato del lavoro regionale, incentrata sull'intera regione transfrontaliera, per fornire informazioni agli Stati membri sui casi in cui il pendolarismo transfrontaliero presenta le potenzialità per equilibrare mercati disomogenei.
--	--	--