



C/2024/4060

12.7.2024

Parere del Comitato economico e sociale europeo

Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero

[COM(2023) 790 final — 2018/0198 (COD)]

(C/2024/4060)

Relatore: **Athanasios IOANNIDIS**

Consigliere	Dimitrios SKIADAS, per il relatore
Consultazione	Parlamento europeo, 25 gennaio 2024 Consiglio dell'Unione europea, 1° febbraio 2024
Base giuridica	Articoli 175, terzo comma, e 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Adozione in sezione	10.4.2024
Adozione in sessione plenaria	24.4.2024
Sessione plenaria n.	587
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	181/0/2

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) **appoggia** la proposta modificata – presentata dalla Commissione europea – di regolamento relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero quale tentativo di rafforzare ulteriormente il processo di integrazione nel quadro del mercato interno dell'Unione europea.

1.2. Il CESE **plaudefa** alla perseveranza della Commissione, che ha ripresentato una proposta – modificata – di regolamento per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero, introducendo la creazione obbligatoria di punti di coordinamento transfrontaliero da parte degli Stati membri ma lasciando a questi ultimi la scelta di applicare volontariamente lo strumento risolutivo che accompagna il meccanismo o qualsiasi altro strumento che essi considerino opportuno.

1.3. Il CESE **ritiene** che il precedente sforzo in tal senso abbia rappresentato un'esperienza molto istruttiva al fine di individuare e porre rimedio alle carenze della proposta originaria, ed è di tale esperienza che **si avvale** per elaborare il parere sulla proposta modificata di regolamento.

1.4. Il CESE **ritiene** che la procedura proposta sia, in linea di principio, complementare ai regimi di sostegno per le attività transfrontaliere già esistenti e operativi nell'Unione, e crei le condizioni per istituire un quadro globale inteso ad affrontare gli ostacoli giuridici e amministrativi transfrontalieri che faciliterà e migliorerà la vita di milioni di persone che abitano nelle regioni transfrontaliere.

1.5. Il CESE **accoglie con favore** l'intenzione di semplificare le procedure nell'ambito del meccanismo proposto rendendo obbligatoria l'istituzione, in ciascuno Stato membro, di punti di coordinamento transfrontaliero sotto forma di «sportelli unici», che fungerebbero da punti di ricezione di tutte le richieste di assistenza presentate da qualsiasi soggetto interessato al fine di eliminare ostacoli transfrontalieri; tali punti di coordinamento valuterebbero i fascicoli pertinenti, individuerebbero le possibili soluzioni e informerebbero gli iniziatori.

1.6. Il CESE **ritiene** che l'introduzione dello strumento di facilitazione transfrontaliera costituisca un processo importante, ma che il suo impiego facoltativo non dovrebbe ridurre il valore aggiunto quale elemento della procedura per risolvere gli ostacoli transfrontalieri.

1.7. Il CESE **ritiene** che la creazione di un registro pubblico dei fascicoli transfrontalieri a livello dell'UE contribuirà alla preparazione di un inventario completo degli ostacoli giuridici e amministrativi pertinenti e al successivo scambio di opinioni ed esperienze tra le autorità competenti, al fine di creare delle prospettive per l'eliminazione di tali ostacoli, soprattutto nel caso in cui la Commissione considerasse la possibilità di elaborare una relazione annuale sugli ostacoli e sulle soluzioni proposte sulla base dei dati contenuti nel registro.

1.8. Il CESE, in quanto rappresentante istituzionale della società civile e delle parti sociali, **condivide** la logica, che traspare dalla proposta modificata di regolamento, di una procedura «dal basso verso l'alto» per affrontare gli ostacoli transfrontalieri, in quanto si rafforza così, presso i cittadini, la percezione dell'importanza di completare il mercato interno dell'UE.

1.9. Il CESE **rileva** pertanto la necessità di coinvolgere le autorità delle regioni in cui si svolgono le attività transfrontaliere e di permettere loro di esprimere la volontà politica locale come mezzo per mobilitare le autorità nazionali affinché attivino la procedura proposta e ne sfruttino il potenziale.

1.10. Il CESE **sottolinea** inoltre che, per mettere in risalto il valore aggiunto della procedura proposta, occorre creare incentivi chiari intesi a far sì che gli Stati membri vi facciano ricorso, fornendo informazioni dettagliate sull'impatto degli ostacoli transfrontalieri e sui vantaggi in termini di sviluppo che la loro eliminazione apporterà alle regioni interessate e all'UE nel suo complesso.

1.11. Infine, il CESE **ritiene** che l'importante decisione di istituire e attivare la procedura proposta apparirà ancora di più come una scelta politica seria a livello dell'UE se sarà previsto un sostegno finanziario alle strutture nazionali (punti di coordinamento transfrontaliero) che saranno create tramite fondi europei, attraverso le azioni della politica europea di coesione.

2. Contesto del parere

2.1. Nel 2015, su iniziativa della presidenza lussemburghese del Consiglio dell'Unione europea, è stata discussa l'utilità di un nuovo strumento per semplificare i progetti o le azioni transfrontalieri di durata limitata nelle regioni frontaliere attraverso l'applicazione volontaria delle norme di uno Stato membro in uno Stato membro limitrofo, previo accordo delle autorità competenti interessate ⁽¹⁾.

2.2. La Commissione europea, sulla base di un recente studio secondo cui l'eliminazione degli ostacoli transfrontalieri esistenti apporterebbe benefici per 457 miliardi di EUR all'anno, pari al 3,8 % del VAL totale dell'UE, mentre la loro presenza riduce la creazione di posti di lavoro del 2 % dell'occupazione totale dell'UE ⁽²⁾, ha presentato una proposta legislativa volta a creare un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in un contesto transfrontaliero ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Documento introduttivo per la riunione ministeriale informale sotto la presidenza lussemburghese.

⁽²⁾ EPRS, Meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in un contesto transfrontaliero – Valutazione del valore aggiunto europeo, PE 740.233 - maggio 2023, pag. 19: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2023\)740233](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2023)740233)

⁽³⁾ COM(2018) 373 final.

2.3. Il Parlamento europeo ha sostenuto, in linea di principio, la proposta della Commissione, suggerendo (nel febbraio 2019) una serie di modifiche al testo della proposta in sede di prima lettura. L'obiettivo delle modifiche era chiarire la natura volontaria del meccanismo proposto, le implicazioni procedurali in caso di mancato utilizzo e la procedura per gestire le segnalazioni presentate al fine di individuare e superare gli ostacoli giuridici e amministrativi.

2.4. Il Consiglio non ha adottato una posizione ufficiale in merito alla proposta della Commissione, in quanto gli Stati membri hanno espresso numerose preoccupazioni riguardo al suo contenuto in sede di gruppi di lavoro; ciò ha determinato una sospensione dei lavori sul fascicolo e ha fatto sì che l'iniziativa legislativa non andasse avanti.

2.5. Nel settembre 2023 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione legislativa di iniziativa recante raccomandazioni alla Commissione sulla modifica della sua proposta originaria, conformemente all'articolo 225 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

2.6. Nel dicembre 2023 la Commissione ha presentato la proposta modificata di regolamento per facilitare le soluzioni transfrontaliere⁽⁴⁾, che tiene conto delle preoccupazioni, delle osservazioni e delle raccomandazioni del Parlamento europeo e del Consiglio, mantenendo l'accento sull'eliminazione degli ostacoli che rendono l'esistenza difficile alle comunità transfrontaliere.

2.7. Sintesi della nuova proposta della Commissione

2.7.1. In sintesi, la nuova proposta della Commissione prevede l'istituzione (obbligatoria) di punti di coordinamento transfrontaliero in ciascuno Stato membro, incaricati di valutare le relative richieste presentate dalle parti interessate nelle regioni frontaliere riguardo a potenziali ostacoli transfrontalieri, e di fungere da collegamento tra tali parti e le autorità nazionali. Più precisamente, prevede la creazione di una rete di punti di coordinamento transfrontaliero con la Commissione per creare una piattaforma per lo scambio di buone pratiche e conoscenze.

2.7.2. A norma del regolamento proposto, una volta che la richiesta è stata valutata, le parti interessate ricevono una risposta che spiega in quale modo si darà seguito alla loro richiesta. Se viene confermata l'esistenza di un ostacolo transfrontaliero e non vi è un accordo di cooperazione bilaterale o internazionale atto a fornire una soluzione, gli Stati membri possono a questo punto applicare lo strumento di facilitazione transfrontaliera (facoltativo).

2.7.3. Questo strumento, introdotto dal regolamento, consiste in una procedura standard volta a facilitare l'eliminazione degli ostacoli transfrontalieri (giuridici e amministrativi) all'istituzione e al funzionamento di qualsiasi infrastruttura necessaria allo svolgimento di attività transfrontaliere pubbliche o private o di qualsiasi servizio pubblico transfrontaliero, prestato in una determinata regione transfrontaliera, che promuove la coesione economica, sociale e territoriale di tale regione.

2.7.4. Tale procedura si applica agli ostacoli transfrontalieri alle frontiere terrestri o marittime tra Stati membri limitrofi e non alle frontiere degli Stati membri con paesi terzi. Essa riguarda solo gli ostacoli derivanti dal diritto nazionale, compresi i casi in cui gli Stati membri recepiscono correttamente la normativa dell'UE nel loro diritto interno, ma con modalità divergenti. Inoltre, nonostante l'obbligo di rispondere a tutte le richieste, la decisione di eliminare o meno un ostacolo tocca comunque alle autorità nazionali competenti.

3. Osservazioni generali

3.1. La differenza principale rispetto alla proposta originaria consiste nel fatto che non si fa più riferimento a un meccanismo accompagnato da documenti standard specifici (impegni e dichiarazioni), bensì a una procedura volta a facilitare la risoluzione degli ostacoli transfrontalieri. Le relative disposizioni sono state quindi adattate di conseguenza. La proposta prevede l'obbligo per gli Stati membri di istituire e attivare i punti di coordinamento transfrontaliero, ma l'adozione di misure volte a risolvere il problema transfrontaliero segnalato, tramite lo strumento di facilitazione transfrontaliera, rimane a discrezione degli Stati membri. La segnalazione degli ostacoli transfrontalieri avviene in modo molto più semplificato (tramite fascicoli transfrontalieri).

⁽⁴⁾ COM(2023) 790 final.

3.2. Il problema degli ostacoli alle attività transfrontaliere nell'UE è al centro del processo di integrazione europea, in quanto l'istituzione del mercato interno incide sulla mobilità intra-UE delle persone, delle merci, dei capitali e dei servizi, come pure sull'utilizzo delle infrastrutture. Nelle zone dell'UE con frontiere terrestri interne (40 regioni frontaliere che coprono il 40 % del suo territorio, nel quale vive quasi 1/3 della sua popolazione ⁽⁵⁾), circa 3,5 milioni di persone attraversano ogni giorno le frontiere interne tra gli Stati membri dell'UE per motivi di lavoro, studio e interazione sociale, mentre circa 1,7 milioni di persone vivono in uno Stato membro ma lavorano in un altro, il che li obbliga a spostamenti transfrontalieri. Si stima che tra i paesi dell'UE si effettuino ogni anno circa 1,25 miliardi di spostamenti, compresi quelli a scopo turistico ⁽⁶⁾.

3.2.1. Un tale volume di attraversamenti delle frontiere pone sfide significative su come affrontare eventuali difficoltà che possano sorgere in relazione alle attività all'origine di tali movimenti (ad esempio attività commerciali o professionali, assistenza sanitaria, fornitura di servizi pubblici). Queste difficoltà derivano in gran parte da legislazioni nazionali divergenti e, di conseguenza, da procedure e prassi amministrative incompatibili tra un lato e l'altro della frontiera, specialmente in assenza di una pianificazione territoriale comune delle attività di base (economiche, commerciali, sanitarie, educative, statali, ecc.) tra gli Stati membri ⁽⁷⁾.

3.2.2. Le regioni frontaliere degli Stati membri tendono a registrare prestazioni economiche sistematicamente inferiori rispetto ad altre regioni degli stessi Stati membri. I residenti di tali regioni hanno un accesso notevolmente più difficile ai servizi pubblici, ai fornitori (pubblici o privati) di assistenza sanitaria o di istruzione e alle opportunità imprenditoriali. Anche il perseguimento della cooperazione transfrontaliera per far fronte a questi problemi, che sia ad opera di privati o di enti pubblici, è fortemente ostacolato dalle discrepanze tra i sistemi amministrativi e giuridici sui due lati della frontiera ⁽⁸⁾.

3.2.3. Tenendo conto di questi elementi, il CESE aveva sostenuto la proposta originaria della Commissione (2018) come un modo per creare meccanismi sia a livello sociale, in quanto la rimozione degli ostacoli amministrativi avrebbe consentito ai cittadini di scegliere liberamente la propria attività e favorito lo sviluppo delle infrastrutture e dei servizi di interesse generale, sia a livello economico, in quanto avrebbe contribuito a ridurre ulteriormente gli oneri amministrativi, a vantaggio sia delle imprese che dei lavoratori ⁽⁹⁾.

3.2.4. Il CESE era dell'avviso che i meccanismi esistenti all'epoca per sostenere le regioni frontaliere (programma Interreg, gruppi europei di cooperazione territoriale) non offrissero la possibilità di adottare misure giuridiche e amministrative per affrontare gli ostacoli transfrontalieri.

3.2.5. Da allora la Commissione europea ha lanciato un'iniziativa pilota, nota come *b-solutions* e attuata dall'Associazione delle regioni frontaliere europee (ARFE). Questa iniziativa innovativa fornisce essenzialmente assistenza legale alle autorità pubbliche nelle regioni transfrontaliere per individuare le cause di fondo degli ostacoli giuridici o amministrativi che incidono sulle loro interazioni transfrontaliere e per esaminare potenziali soluzioni. L'azione *b-solutions* ha messo in evidenza i numerosi ostacoli giuridici e amministrativi, l'assenza di soluzioni immediate a livello di attività transfrontaliere, la necessità di modificare i quadri giuridici pertinenti e l'esigenza di sostenere la cooperazione transfrontaliera ⁽¹⁰⁾. A tale esigenza la Commissione dà una risposta sufficiente con la proposta in esame ⁽¹¹⁾.

3.2.6. La proposta modificata della Commissione rappresenta il tentativo di raggiungere un equilibrio tra le esigenze del Parlamento europeo e quelle del Consiglio, il che incide in maniera significativa sul potenziale impatto dell'iniziativa legislativa, qualora fosse adottata.

⁽⁵⁾ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Rafforzare la crescita e la coesione nelle regioni frontaliere dell'UE, COM(2017) 534 final, pag. 2.

⁽⁶⁾ Cos'è lo spazio Schengen: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/schengen-area/>

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/

⁽⁸⁾ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Rafforzare la crescita e la coesione nelle regioni frontaliere dell'UE, COM(2017) 534 final, pag. 4.

⁽⁹⁾ 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)] (GU C 440, 6.12.2018, pag. 124).

⁽¹⁰⁾ Commissione europea e ARFE, «*b-solutions* – Solving border obstacles: a compendium of 43 cases», Publications Office of the European Union, 2020 [*b-solutions*: Come risolvere gli ostacoli alle frontiere: una raccolta di 43 casi], Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2020.

⁽¹¹⁾ Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero, COM(2023) 790 final.

4. Osservazioni particolari

4.1. Un aspetto importante della proposta della Commissione è la scelta di mantenere la natura «dal basso verso l'alto» dell'iniziativa di attivare la procedura proposta (con la presentazione del fascicolo transfrontaliero da parte di qualsiasi parte interessata): in questo modo sono le persone che incontrano effettivamente gli ostacoli ad avviare il processo di armonizzazione e di ricerca di soluzioni.

4.1.1. Tuttavia, la proposta della Commissione, nel tentativo di tenere conto delle obiezioni espresse dal Consiglio riguardo alla proposta originaria⁽¹²⁾, presenta la seguente singolarità: mentre da un lato viene utilizzato lo strumento legislativo del regolamento (direttamente e universalmente applicabile ai destinatari ai sensi dell'articolo 288 del TFUE) relativamente all'obbligo da parte degli Stati membri di creare la pertinente infrastruttura istituzionale (i punti di coordinamento transfrontaliero), dall'altro il ricorso a tale infrastruttura da parte degli Stati membri ha carattere puramente volontario per quanto riguarda l'attivazione dello strumento di facilitazione transfrontaliera.

4.1.2. Questa singolarità della proposta modificata della Commissione non deve permettere di non affrontare il rischio – segnalato dal CESE in relazione alla proposta originaria – che l'attivazione del sistema su base volontaria porti, in ultima analisi, a un'ulteriore frammentazione delle prassi giuridiche e dell'assetto amministrativo in Europa⁽¹³⁾.

4.2. Va osservato che molte regioni frontaliere marittime, pur avendo possibilità più limitate di interazioni transfrontaliere e di utilizzo di servizi pubblici transfrontalieri a causa della grande distanza tra loro, rientrano comunque nell'ambito normativo della nuova proposta della Commissione. Si fa rilevare che l'applicazione di un regime legislativo supplementare, come quello proposto, alle frontiere marittime comporta gravi rischi di interferenza con accordi per attività transfrontaliere stipulati a livello bilaterale o multilaterale a norma del diritto internazionale del mare.

4.3. La mancanza – ancora una volta – di finanziamenti dell'UE a favore degli Stati membri per l'istituzione e la gestione delle infrastrutture istituzionali proposte, soprattutto in considerazione del fatto che la proposta si basa sulla politica di coesione dell'Unione, porta a ricordare che il CESE ha già segnalato tale questione quale potenziale fonte di problemi specialmente per gli Stati membri meno avanzati, e ritiene necessario mettere a disposizione dei finanziamenti per l'istituzione e il funzionamento delle strutture proposte, in particolare dei punti di coordinamento transfrontaliero, attraverso i fondi strutturali dell'UE⁽¹⁴⁾.

4.4. La proposta modificata della Commissione prevede in sostanza la creazione di uno «sportello unico» che copra tutte le questioni pertinenti, lasciando agli Stati membri la libertà di decidere la forma e il tipo di punti di coordinamento transfrontaliero (comprese strutture amministrative esistenti), e obbligandoli a creare tali punti, mentre, al tempo stesso, lascia alla discrezionalità degli Stati membri la scelta di affrontare l'ostacolo. Viene quindi proposto un mezzo/strumento in grado di contribuire alla messa a punto di soluzioni efficaci per rimuovere tali ostacoli.

4.5. Pertanto, per evitare di ridurre il valore aggiunto della procedura proposta, essa non va considerata come un sistema che si limita a evidenziare i problemi individuati e ne riconosce le caratteristiche raccogliendo dati da tutti gli Stati membri attraverso il ruolo di coordinamento della Commissione. Occorre evidenziare e sottolineare che, tramite lo strumento risolutivo, agli Stati membri viene offerta la possibilità di affrontare nel merito (anche se su base volontaria) gli ostacoli transfrontalieri.

4.6. Per consolidare meglio il funzionamento della nuova procedura, sarebbe stato preferibile se la Commissione avesse fornito un maggior numero di esempi di problemi transfrontalieri, ma anche di modalità risolutive, per meglio far conoscere la procedura in questione, ma anche per farne comprendere la necessità alle parti interessate e agli Stati membri.

⁽¹²⁾ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6009-2020-INIT/it/pdf>

⁽¹³⁾ 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)] (GU C 440, 6.12.2018, pag. 124).

⁽¹⁴⁾ 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)] (GU C 440, 6.12.2018, pag. 124).

4.7. Allo stesso tempo, per non considerare la procedura proposta come un semplice processo formale di trattamento, sarebbe opportuno dare la possibilità di completare il fascicolo transfrontaliero presentato con ulteriori chiarimenti nel caso in cui la prima valutazione non abbia individuato alcun ostacolo transfrontaliero (diritto di ricorso).

Bruxelles, il 24 aprile 2024

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Oliver RÖPKE
