

Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

Oggetto dell'atto:

Proposta modificata di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero.

- **Codice della proposta:** COM (2023) 790 final del 12/12/2023
- **Codice interistituzionale:** 2018/0198 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud

Premessa: finalità e contesto

- *Gli attuali strumenti finanziari e giuridici disponibili a livello dell'UE non forniscono una risposta completa ed efficace agli ostacoli che incidono sulle regioni transfrontaliere.*
- *In particolare, i gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT), pur essendo efficaci nel facilitare la cooperazione transfrontaliera creando entità giuridiche che operano oltre i confini nazionali, non dispongono di poteri normativi atti a eliminare gli ostacoli nei casi transfrontalieri. Analogamente, sebbene forniscano un sostegno finanziario efficace ai progetti transfrontalieri che contribuiscono ad avvicinare le regioni e i cittadini su entrambi i lati della frontiera, i programmi Interreg non possono da soli far fronte agli ostacoli giuridici e amministrativi, in quanto sono necessarie decisioni che esulano dall'ambito di applicazione delle strutture di gestione dei programmi e dei progetti.*
- *Inoltre, al fine di avviare il superamento degli ostacoli transfrontalieri, la Commissione ha varato nel 2018 b-solutions, un'iniziativa innovativa che fornisce 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. Tuttavia, pur contribuendo all'individuazione degli ostacoli, l'iniziativa b-solutions non è sufficiente a offrire uno strumento di cui gli Stati membri possano avvalersi e su cui possano fare affidamento per attuare le corrispondenti procedure qualora intendano eliminare un ostacolo. Invece, proprio per queste sue caratteristiche, l'esperienza acquisita con l'iniziativa b-solutions ha messo in luce il potenziale di un nuovo strumento, istituito a livello dell'UE, per contribuire a eliminare tali ostacoli.*
- *La proposta modificata fornisce un quadro giuridico applicabile a tutti gli Stati membri per contribuire a trovare soluzioni agli ostacoli giuridici e amministrativi che potrebbero*

compromettere l'interazione transfrontaliera e lo sviluppo delle regioni transfrontaliere. La proposta modificata prevede l'istituzione di punti di coordinamento transfrontaliero in tutti gli Stati membri per la segnalazione degli ostacoli transfrontalieri e la valutazione dei fascicoli presentati dagli "iniziatori". Gli iniziatori sono soggetti di diritto pubblico o privato o persone fisiche che redigono un fascicolo transfrontaliero definendo l'interazione transfrontaliera e descrivendo gli ostacoli da sottoporre all'esame dei punti di coordinamento. Gli Stati membri possono individuare organismi già esistenti o di nuova istituzione e possono scegliere di istituire uno o più punti di coordinamento, compresi organismi congiunti con gli Stati membri limitrofi, in linea con il loro quadro istituzionale e le loro preferenze. Lo strumento di facilitazione transfrontaliera consiste in un'unica procedura per far fronte agli ostacoli di natura legislativa o amministrativa: il punto di coordinamento transfrontaliero, dopo avere valutato l'ostacolo transfrontaliero descritto dall'iniziatore e qualora abbia riconosciuto la sua esistenza e individuato la natura della disposizione all'origine dell'ostacolo, è tenuto a contattare l'autorità competente per verificare l'interesse e la fattibilità dell'eliminazione dell'ostacolo attraverso le disposizioni amministrative o legislative individuate e a informare l'iniziatore e il punto di coordinamento transfrontaliero dello Stato membro limitrofo. Per quanto riguarda gli ostacoli transfrontalieri che richiederebbero un adeguamento della legislazione vigente, la posizione assunta dal punto di coordinamento transfrontaliero che suggerisce al governo nazionale di avviare una procedura legislativa non è in alcun modo vincolante per l'organo legislativo competente. La decisione di eliminare un ostacolo amministrativo o giuridico rimane volontaria e spetta alle autorità nazionali competenti.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

- *La proposta rispetta il principio di attribuzione di cui all'articolo 5, comma 2, TUE. In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. L'eliminazione degli ostacoli giuridici e amministrativi transfrontalieri che intralciano i cittadini, le imprese e le istituzioni delle regioni transfrontaliere dell'UE, al fine di sviluppare il loro potenziale economico e sociale, si inserisce tra le finalità e le competenze della coesione economica, sociale e territoriale di cui agli Articoli da 174 a 178 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).*

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

- *La proposta rispetta il principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5, comma 3, TUE.*
- *Gli Stati membri hanno intrapreso iniziative per eliminare gli ostacoli giuridici transfrontalieri. Tuttavia, non tutti gli Stati membri dispongono di tali strutture di cooperazione, e non per tutte le frontiere di un determinato Stato membro. Inoltre, i finanziamenti dell'UE (prevalentemente*

a titolo dei programmi Interreg) e gli strumenti giuridici (principalmente i GECT) non sono stati finora sufficienti per eliminare gli ostacoli giuridici transfrontalieri individuati in tutta l'Unione.

- *Rispetto al testo del 2018, la presente proposta è stata modificata per tenere conto delle preoccupazioni in materia di sussidiarietà e rispettare le prerogative legislative degli Stati membri. Lo strumento di facilitazione transfrontaliera è ora facoltativo e se ne prevede l'utilizzo solo se non siano disponibili altri strumenti presso le strutture di cooperazione esistenti o se tali strumenti non siano atti a eliminare l'ostacolo in modo soddisfacente. Inoltre, pur essendo tenuti ad analizzare se un ostacolo è reale e può essere eliminato, gli Stati membri, dopo aver esaminato il fascicolo, possono tuttavia decidere se eliminarlo o no, tenendo conto della valutazione effettuata dal punto di coordinamento transfrontaliero.*

3. Rispetto del principio di proporzionalità

- *La proposta rispetta il principio di proporzionalità dell'articolo 5, comma 4, TUE.*
- *Il ricorso allo strumento di facilitazione transfrontaliera di cui alla proposta è volontario e gli Stati membri possono decidere come organizzare al meglio le proprie risorse nell'istituire un punto di coordinamento transfrontaliero, anche nominando un organismo già esistente o punti di coordinamento transfrontaliero congiunti con gli Stati membri limitrofi. La proposta non va dunque oltre quanto necessario per il conseguimento dei suoi obiettivi.*

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

- *La valutazione delle finalità generali del progetto è complessivamente positiva. Come già nelle precedenti fasi di negoziato (2018-2021), l'Italia si è espressa favorevolmente sull'opportunità di individuare uno strumento giuridico utile al superamento degli ostacoli di natura legislativa o amministrativa transfrontalieri, considerato che il quadro normativo attuale e le iniziative individuali, bilaterali e multilaterali sinora intraprese non sono sufficienti al perseguimento dell'obiettivo.*

Rispetto al progetto di regolamento presentato dalla Commissione europea nel 2018, sul quale si era espresso con numerose riserve anche il Servizio giuridico del Consiglio dell'UE nel marzo 2020, il progetto in esame ha una struttura notevolmente semplificata e prevede una procedura chiara e responsabilità degli SM.

Gli obblighi previsti in capo agli Stati membri consistono nella: istituzione di un punto di coordinamento transfrontaliero, o attribuzione di tale funzione ad eventuale altro organismo già esistente; valutazione dell'ostacolo transfrontaliero segnalato dall'iniziatore della procedura ai fini del riconoscimento della sua esistenza e l'individuazione della natura della disposizione all'origine dell'ostacolo; contatto con l'autorità competente per verificare l'interesse e la fattibilità dell'eliminazione dell'ostacolo; informativa all'iniziatore sull'esito della procedura, anche in termini negativi. La decisione di eliminare un ostacolo amministrativo o legislativo rimane infatti volontaria e spetta alle autorità nazionali/locali competenti.

- *La proposta per sua natura non riveste carattere di particolare urgenza, poiché riguarda gli ostacoli legislativi e amministrativi che possono svilupparsi a livello transfrontaliero e che sono*

connaturati al carattere sovranazionale dell'Unione Europea. Tuttavia, il processo di progressiva integrazione economica e sociale dell'Unione, gli obiettivi della politica di coesione europea e i benefici economici che deriverebbero per l'intera Unione richiedono in modo sempre più pressante di superare i limiti degli attuali strumenti di superamento degli ostacoli.

- *Il negoziato sulla proposta originaria era stato interrotto a maggio del 2021, per l'assenza di sufficiente sostegno in Consiglio. Nel corso del 2023, il Parlamento europeo (PE) aveva avviato un'iniziativa parlamentare finalizzata a rivitalizzare lo strumento. Tale azione del PE si è conclusa con una Risoluzione - adottata lo scorso settembre - che elaborava una riformulazione semplificata (denominata BridgeEU) della proposta originaria e, al contempo, richiedeva alla Commissione un riscontro entro tre mesi. La proposta in esame costituisce il riscontro della Commissione alla Risoluzione parlamentare, dalla quale prende numerosi elementi dispositivi, talvolta semplificandoli ulteriormente.*
- *Il negoziato sulla proposta è stato riavviato a seguito della proposta di modifica del progetto di Regolamento avanzata dalla Commissione il 12 dicembre 2023, cui sono seguite quattro riunioni del Gruppo misure strutturali e regioni ultraperiferiche (SMOR) del Consiglio il 15 gennaio, il 26 gennaio, il 29 febbraio e il 7 marzo.*
- *In occasione dell'ultima riunione SMOR del 7 marzo è intervenuto un rappresentante del Council legal service (CLS), rassicurando i rappresentanti degli SM sulla piena legittimità della proposta rispetto al quadro normativo unionale e in materia di proporzionalità e sussidiarietà. Il successivo dibattito ha registrato una ripetizione delle argomentazioni contrarie già sollevate negli incontri precedenti (scarso valore aggiunto, oneri amministrativi, proporzionalità, legislazione soft, ecc) da parte degli SM ostili (CY, CZ, EL, ES, LT, SE), che sono tornati a invocare sia un parere scritto da parte del CLS (EL, ES, LT, MT, PT, SE), sia una valutazione d'impatto da parte della Commissione (CZ, EE, EL, ES, LT, SE), alla luce di una valutazione precedente molto scarna (presentata in occasione della proposta del QFP 2021-2027). Il LU, da sempre favorevolmente disposto, insieme all'Italia e alla Francia, alla creazione di uno strumento per facilitare il superamento degli ostacoli transfrontalieri, ha richiamato i numerosi studi che hanno messo in evidenza l'impatto negativo degli ostacoli frontaliери. La DG REGIO ha sostenuto le argomentazioni del LU e aggiunto l'esigenza di non ritardare indebitamente la procedura legislativa a fronte dell'iniziativa parlamentare. Wagner ha suggerito di limitarsi a proporre una valutazione ex-post. Il CLS ha preso atto della richiesta di parere scritto, pur ribadendo che le criticità identificate sulla versione precedente della proposta sono ora risolte e che il nuovo parere non porterà alcun valore aggiunto, in particolare alla luce di valutazioni che appaiono esclusivamente di natura politica. La Commissione, rammaricandosi della situazione di stallo, ha invitato gli SM a un approccio collaborativo. In chiusura, la Presidenza ha confermato la richiesta del parere al CLS e anticipato che, in parallelo, tenderà di sciogliere, anche bilateralmente, le principali criticità: il nesso con gli strumenti esistenti (inclusi gli Accordi esistenti), il tema dei ricorsi, l'identificazione degli ostacoli, la definizione dei punti di contatto competenti, la possibilità di prevedere clausole di opt-in per le regioni marittime, che l'Italia ha chiesto sin dall'inizio di includere nel regolamento.*

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

- *Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi conformi all'interesse nazionale, in quanto finalizzate a facilitare il superamento degli ostacoli giuridici transfrontalieri, tema di particolare sensibilità per le regioni interessate.*

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

- *tempistica di adozione prevista: non nota al momento.*
 - *eventuali pareri già espressi: la delegazione italiana ha già formulato osservazioni, proposte e commenti testuali sul progetto, rappresentati dalla RPUE in occasione delle riunioni dello SMOR (Structural Measures and Outermost Regions), anche attivando preliminarmente un dialogo informale con alcuni SM allo scopo di accrescere il consenso su alcuni temi.*
 - *elementi di criticità:*
1. *l'ambito di applicazione (art. 2.1) del Regolamento è relativo agli ostacoli transfrontalieri tra SM. Il progetto fa tuttavia riferimento, nelle premesse e nell'articolato, ai programmi Interreg (programmi di cooperazione territoriale europea finanziati dal FESR) e ai relativi siti internet (art. 4.4) come sedi di diffusione dei riferimenti dei Punti di coordinamento transfrontaliero. Tuttavia i programmi Interreg non sono esclusivamente dedicati alla cooperazione transfrontaliera UE, ma includono anche Paesi extra-UE in pre-adesione e Paesi Terzi del Vicinato. La delegazione italiana ha pertanto segnalato tale incoerenza, proponendo un testo alternativo teso al suo superamento.
Nello stesso articolo la delegazione italiana ha suggerito una formulazione integrativa tesa a introdurre un incoraggiamento all'adozione di procedure analoghe, su base volontaria, rispetto all'insorgenza di ostacoli alla cooperazione sulle frontiere con i Paesi Terzi;*
 2. *art. 4.1: istituzione dei Punti di coordinamento transfrontaliero: poiché una delle riserve espresse dagli SM scettici rispetto al provvedimento concerne le risorse per finanziare i Punti, la delegazione italiana ha proposto di esplicitare che gli stessi possono essere finanziati (come informalmente assicurato dalla CE) con risorse FESR, sia a valere sui programmi delle regioni interessate che sull'Obiettivo specifico "Una migliore governance della cooperazione" del relativo programma Interreg;*
 3. *art. 5.4. (a): la norma prevede l'obbligo per ciascun Punto di tenuta di un registro degli ostacoli segnalati e gestiti. Alcuni SM hanno fortemente richiesto la previsione di tale obbligo in capo alla CE, che è tuttavia ferma nel diniego. Come soluzione di compromesso l'Italia ha proposto di prevedere un sistema di alimentazione automatica dai registri nazionali ad un registro europeo;*
 4. *considerando (17): il progetto prevede che, ai fini di un monitoraggio dell'applicazione della norma e di un supporto agli SM in termini di capacità amministrativa e lo scambio di esperienze tra i vari Punti, la CE debba poter disporre di una assistenza tecnica analoga a quella dell'Iniziativa (della CE) B-Solutions sugli ostacoli transfrontalieri. Sul punto la delegazione italiana ha proposto di introdurre un articolo che preveda l'evoluzione dell'Iniziativa B-Solutions, che non riuscendo a risolvere gli ostacoli potrebbe aver esaurito il suo compito, in un Punto di coordinamento CE con le funzioni sopra descritte, cui trasferire tutto il patrimonio informativo della B-Solutions, e le relative risorse.*
 - *eventuali modifiche (di drafting e/o merito) ritenute necessarie od opportune: cfr. drafting suggestions formulate per la riunione SMOR del 29.02.204, e drafting suggestions su richiesta delegazione LU (allegate)*
 - *ulteriori riunioni, tavoli, consultazioni, passaggi che si ritengono opportuni: eventuali contatti informali con le altre delegazioni UE*

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario
<p><i>Esempio:</i></p> <ul style="list-style-type: none">• <i>costi: il progetto non ha alcuna incidenza sul bilancio UE, in quanto non comporta l'erogazione di risorse finanziarie in nessuna forma.</i>• <i>Potrebbero tuttavia generarsi alla istituzione dei Punti di contatto transfrontaliero o alla riorganizzazione di Uffici già esistenti. A tal fine la CE ha fatto intendere che sarebbe possibile utilizzare le risorse FESR dei programmi regionali e/o di quelli Interreg. La delegazione Italiana ha proposto di prevedere nel progetto una esplicita previsione in tal senso, proposta al momento non accolta.</i>• <i>nuove risorse: vedi sopra</i>• <i>copertura finanziaria: vedi sopra</i>• <i>eventuale riserva: la quantificazione di eventuali costi non è al momento possibile</i>
2. Effetti sull'ordinamento nazionale
<ul style="list-style-type: none">• <i>effetti in termini di semplificazione/armonizzazione/innovazione: il progetto ha effetti innovativi in quanto introduce una procedura che mira alla risoluzione di ostacoli transfrontalieri, oggi non esistente</i>• <i>elementi di criticità: no</i>• <i>adeguamenti resi necessari dalla proposta: no</i>
3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali
<ul style="list-style-type: none">• <i>La norma non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione, tuttavia prevede l'istituzione di Punti di contatto transfrontaliero per la gestione della procedura, verosimilmente a livello regionale.</i>
4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione
<ul style="list-style-type: none">• <i>costi di adeguamento: eventuali, verosimilmente relativi alla organizzazione delle strutture regionali</i>• <i>effetti in termini di semplificazione burocratica/normativa: positivi</i>
5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese
<ul style="list-style-type: none">• <i>impatto positivo rispetto agli ostacoli giuridici transfrontalieri relativi a servizi e infrastrutture, perché introduce una procedura ad hoc per facilitarne il superamento;</i>• <i>Costi: economico-finanziari, altri oneri, ecc.: la risoluzione degli ostacoli potrebbe avere impatto positivo in termini di costi per cittadini e imprese</i>

Altro

<ul style="list-style-type: none">• <i>Altre amministrazioni interessate (RPUE, MAECI)</i>• <i>Riserva di integrazioni circa profili critici, consultazioni, ulteriori contributi, ecc.: si precisa che la proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali comunitarie e che la posizione della nostra delegazione potrà evolvere, in base anche alle consultazioni con le amministrazioni e le parti interessate</i>
--

- *Eventuali allegati:*
 - *Drafting suggestions Italia 22.02.2024;*
 - *Drafting suggestions Italia su documento del Lussemburgo del 22.02.2024;*
 - *presentazioni del 15.02.2024 e del 29.02.2024 a cura della Commissione europea: la prima evidenzia come la nuova proposta risolve le criticità evidenziate nel 2020 dal Council legal service, la seconda contiene una sintesi cumulativa delle risposte alle osservazioni sul progetto pervenute dagli Stati membri il 22.02.2024.*

LOGO
Amministrazione
con competenza
prevalente

Tabella di corrispondenza ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012

(D.P.C.M. 17 marzo 2015)

Oggetto dell'atto:

Proposta modificata di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero.

- **Codice della proposta:** COM(2023) 790 final del 12/12/2023
- **Codice interistituzionale:** 2018/0198 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)
Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio	N/A	I regolamenti sono fonti normative di natura primaria; hanno portata generale, sono obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili in tutti gli Stati membri senza necessità di recepimento nel diritto nazionale. Essi devono essere rispettati dai destinatari (privati, Stati membri, istituzioni dell'Unione). Le norme nazionali incompatibili con le disposizioni sostanziali contenute nei regolamenti sono inapplicabili. La disciplina contenuta nella bozza di Regolamento prevede azioni specifiche necessarie al di fuori dei

		<p>Fondi a finalità strutturale, ai sensi dell'art. 175, ultimo capoverso, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.</p> <p>Gli obblighi previsti in capo agli Stati membri consistono nella: istituzione di un punto di coordinamento transfrontaliero, o attribuzione di tale funzione ad eventuale altro organismo già esistente; valutazione dell'ostacolo transfrontaliero segnalato dall'iniziatore della procedura ai fini del riconoscimento della sua esistenza e l'individuazione della natura della disposizione all'origine dell'ostacolo; contatto con l'autorità competente per verificare l'interesse e la fattibilità dell'eliminazione dell'ostacolo; informativa all'iniziatore sull'esito della procedura, anche in termini negativi. Pertanto, la decisione di eliminare un ostacolo amministrativo o legislativo rimane volontaria e spetta alle autorità nazionali/locali competenti, secondo il sistema di attribuzioni e le disposizioni proprie dell'ordinamento giuridico di ogni Stato membro.</p> <p>Gli eventuali oneri amministrativi aggiuntivi, le amministrazioni eventualmente coinvolte, l'eventuale necessità di interventi normativi di natura primaria o secondaria, nazionale, regionale o locale, sono interamente dipendenti dalle autonome</p>
--	--	--

MODELLO
(da compilare a cura dell'Amministrazione con competenza prevalente)

		valutazioni delle amministrazioni e degli organi competenti ed eventualmente coinvolti.
--	--	---