

Panoramica sull'evoluzione del quadro normativo per la mobilità transfrontaliera in Europa

Amrutha Kollamkuzhi Dharman

Freelance advisor

Sommario 1 Introduzione. – 2 Dal Trattato di Roma all'accordo di Schengen. – 3 Politica di coesione: Le iniziative comunitarie e il programma Interreg. – 4 La politica delle reti transeuropee (TEN-T). – 5 Altre iniziative europee relative al miglioramento della mobilità transfrontaliera. – 6 Comunicazione *Promuovere la crescita e la coesione*. – 7 Conclusioni.

1 Introduzione

I confini nazionali in Europa sono stati modellati dall'interazione tra geografia, cultura, lingua, conflitti e un gran numero di processi demografici e socio-economici (Christodoulou, Christidis 2020). L'Unione europea (UE) ha 38 regioni interne di confine. Come risultato dei fattori sopra menzionati, le regioni di confine in generale sono più isolate rispetto al resto dello Stato di cui fanno parte. Questi fattori sono barriere che limitano le opportunità di interazione delle regioni di confine con le loro controparti transfrontaliere, le quali, nella maggior parte dei casi, sono anche isolate nel loro contesto nazionale (Christodoulou, Christidis 2018). Queste due tendenze, l'isolamento interno e quello transfrontaliero, implicano che una parte significativa della popolazione dell'UE ha una mobilità trans-regionale limitata, anche se non possono più essere considerate come zone 'di frontiera' all'interno dell'Unione europea (Christodoulou, Christidis 2020).

Le regioni di confine sono letteralmente in prima linea nella coesione geografica degli Stati membri dell'UE, ma spesso appaiono poco sviluppate ed eterogenee in termini di infrastrutture di trasporto. Le ragioni di ciò risiedono in ostacoli naturali come fiumi o montagne, mancanza di coordinamento o inadeguata capacità di soddisfare la domanda di mobilità tra regioni di confine (Christodoulou, Christidis 2020). Tuttavia, negli ultimi decenni, il processo di integrazione dell'Unione europea ha aiutato le regioni di confine a trasformarsi da aree principalmente periferiche in aree di crescita e opportunità (European Commission 2017).

Questo capitolo passa brevemente in rassegna le principali politiche dell'UE in cui la cooperazione transfrontaliera, più specificamente la mobilità transfrontaliera, è affrontata o considerata come un obiettivo.

2 Dal Trattato di Roma all'accordo di Schengen

Il punto di partenza degli sforzi intrapresi dall'UE in generale per raggiungere una completa mobilità transfrontaliera risale al marzo 1957, quando fu firmato il Trattato di Roma, con l'obiettivo di stabilire la Comunità Economica Europea (CEE) e di creare un mercato comune. La sua creazione era basata sulla libera circolazione di beni, persone, servizi e capitali, e una delle politiche delineate dal trattato come politica comune tra gli stati membri è la politica dei trasporti (artt. 74-84, EUR-Lex). Il Trattato pone quindi una base legale per implementare una politica comune dei trasporti (Ogorelc 2003).

Un altro passo importante ebbe luogo nel luglio 1973, quando la commissione europea elaborò una proposta legislativa per la creazione del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). L'obiettivo principale del FESR era la promozione dell'industria e delle infrastrutture. Nel dicembre 1974 i leader dell'UE approvarono la creazione di questo fondo e nel marzo 1975 il FESR fu formalmente istituito (Brunazzo 2016). In seguito, il FESR finanzia anche progetti transfrontalieri, interregionali e transnazionali nell'ambito dell'obiettivo di cooperazione territoriale europea, introdotto nel 2007 come nuovo obiettivo della politica di coesione.

Il passo fondamentale verso l'obiettivo di costruire un'Europa senza frontiere è l'accordo di Schengen, così chiamato in quanto è stato firmato nel giugno 1985 nella piccola città di Schengen, nel Lussemburgo meridionale sul fiume Mosella. Questo accordo prevedeva l'abolizione delle frontiere interne tra i Paesi e l'estensione del controllo delle frontiere esterne. Inizialmente fu firmato solo da cinque Paesi dell'UE: Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi. La vera implementazione dell'area Schengen iniziò nel marzo 1995, dai cinque firmatari originali più Portogallo e Spagna, che

abolirono i controlli reciproci tra le proprie frontiere. Un significativo progresso dell'accordo di Schengen si è avuto nel maggio 1999, quando il Trattato di Amsterdam ha incorporato l'accordo nel quadro giuridico dell'Unione europea. Attualmente l'area Schengen consiste di 26 Paesi di cui 22 sono Paesi dell'UE e altri quattro sono membri associati dell'area Schengen che non sono membri dell'UE. Questi Paesi sono Islanda, Norvegia, Svizzera e Lichtenstein. Fanno parte dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA) e attuano il trattato di Schengen attraverso accordi specifici

3 Politica di coesione: le iniziative comunitarie e il programma Interreg

La riforma del 1988 è un'importante pietra miliare nella storia dell'UE, in quanto segna a tutti gli effetti l'inizio della politica di coesione. Durante questa riforma furono create le Iniziative Comunitarie (IC) (Brunazzo 2016) come parte della Riforma dei Fondi Strutturali. Le IC, state lanciate per la prima volta nel 1989, sono strumenti speciali delle politiche strutturali comunitarie, complementari ai Quadri Comunitari di Sostegno e ai Documenti Unici di Programmazione, proposti dagli Stati Membri e negoziati con la Commissione.

Interreg I è una delle iniziative comunitarie introdotte nel 1989 con l'obiettivo di aiutare le zone di confine della Comunità a prepararsi al mercato unico nel 1992. Uno dei mezzi considerati per raggiungere questo obiettivo era la promozione di una più stretta cooperazione tra le regioni sui diversi lati dei confini nazionali. Tra le misure ammissibili adottate nell'ambito di questo programma, è stato incluso anche il miglioramento dei trasporti e di altri sistemi di comunicazione. Un importo di 800 milioni di ECU è stato stanziato per questa iniziativa, la cifra più alta tra le diverse misure (Guida alle iniziative comunitarie, 1989-93; <http://aei.pitt.edu/69642/1/guide.1.pdf>).

Nel 1993 la Commissione europea ha pubblicato il *Libro verde sul futuro delle iniziative comunitarie nell'ambito dei fondi strutturali*. L'ampia consultazione su cui si basava il libro verde ha portato alla definizione di sette temi prioritari che hanno dato forma alle iniziative comunitarie 1994-99. Tra queste priorità, la prima è la cooperazione e le reti transfrontaliere, transnazionali e interregionali. Su questo punto il programma Interreg II stanziava circa 3.600 miliardi di ECU e aveva tre filoni: la cooperazione transfrontaliera (filone A), il completamento delle reti energetiche (filone B) e la cooperazione sull'assetto del territorio (filone C). Il primo filone era specificamente dedicato a preparare le zone di confine per l'Europa senza frontiere. In questo contesto, nel luglio 1994 è stato lanciato il programma di cooperazione transfrontaliera PHARE, incentrato sull'integrazione dei Paesi dell'Europa centrale e orientale. I fondi ricevuti

da Phare furono destinati principalmente a misure riguardanti le infrastrutture. A queste, sono seguite altre fasi Interreg: Interreg III (2000-06), Interreg IV (2007-13) e Interreg V (2014-20).

4 La politica delle reti transeuropee (TEN-T)

Un'altra politica che si basa sulla realizzazione di un'infrastruttura efficiente e ben collegata che è importante per la competitività, la crescita, i posti di lavoro e la prosperità nell'UE è la politica della rete di trasporto transeuropea (TEN-T). La politica TEN-T e la definizione dei principi guida sono stati concordati per la prima volta nel Trattato di Maastricht nel 1992. Il Consiglio e il Parlamento europeo hanno adottato le prime linee guida sull'istituzione della politica TEN-T e la pianificazione delle infrastrutture nel 1996. Dopo l'allargamento dell'UE nel 2004, le linee guida della TEN-T hanno subito una revisione completa tra il 2009 e il 2013. Il nuovo regolamento UE (nr. 1315/2013) sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della TEN-T è entrato in vigore il 22 dicembre 2013. Questa politica è determinata principalmente dalla Direzione Generale della mobilità e dei trasporti della Commissione europea (DG MOVE) e attuata dall'Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti. Questa politica riguarda l'implementazione e lo sviluppo di una rete europea di linee ferroviarie, strade, vie navigabili interne, rotte marittime, porti, aeroporti e terminali ferroviari. L'obiettivo finale è: colmare le lacune, rimuovere i colli di bottiglia e le barriere tecniche, così come rafforzare la coesione sociale, economica e territoriale nell'UE. TEN-T comprende due livelli di rete: 1) la rete centrale che include le connessioni più importanti, che collega i nodi più importanti, e deve essere completata entro il 2030; 2) la Rete Completa che copre tutte le regioni europee e deve essere completata entro il 2050.

5 Altre iniziative europee relative al miglioramento della mobilità transfrontaliera

Le iniziative della Commissione europea e di altri organi dell'UE per facilitare la creazione di un'Europa senza frontiere sono molteplici e si svolgono a vari livelli. Alcune delle più importanti sono elencate di seguito.

Rete europea di osservazione della pianificazione territoriale (ESPON)

ESPON è un programma di ricerca applicata che mira a sostenere la formulazione di politiche di sviluppo territoriale in Europa. È stato lanciato nel 2002. Raccoglie dati transfrontalieri relativi allo sviluppo territoriale e pubblica studi su temi specifici. Le conoscenze raccolte permettono di formulare raccomandazioni politiche efficaci sulle questioni territoriali. Nel periodo di programmazione 2014-20, ESPON ha funzionato come Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT). Il suo obiettivo principale è l'obiettivo tematico 11: Migliorare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche.

Gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT)

Il GECT è uno strumento giuridico che è stato creato per promuovere la cooperazione territoriale tra gli Stati membri al fine di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale nell'UE. I GECT sono stati istituiti con il regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio il 5 luglio 2006. Successivamente questo regolamento è stato modificato nel 2013 con l'obiettivo di chiarire le regole esistenti e di rendere più semplice la creazione e il funzionamento dei GECT e più chiara la partecipazione dei Paesi terzi; questo regolamento rivisto è stato applicato dal 22 giugno 2014. Questo strumento attua programmi e progetti che possono o meno essere cofinanziati da fondi europei come il FESR, il Fondo Sociale Europeo e/o il Fondo di Coesione. I GECT e i membri del GECT stanno crescendo costantemente in numero in tutta l'UE e i loro usi si stanno moltiplicando. Al momento, i GECT sono coinvolti in vari programmi e progetti Interreg e nell'attuazione di altri programmi della politica di coesione.

Fondo di Coesione

Il fondo di coesione è stato istituito l'11 luglio 2006 dal regolamento del Consiglio della CE 1083/2006. Questo fondo è stato istituito allo scopo di rafforzare la coesione economica e sociale della Comunità nell'interesse della promozione dello sviluppo sostenibile. Prevede, tra l'altro, l'assistenza alle TEN-T e nel campo dell'ambiente. Per il periodo 2014-20, il Fondo di coesione era a disposizione di Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Slovenia.

Politica di Coesione

Nel 2007 tre nuovi obiettivi hanno definito la politica di coesione: Convergenza, Competitività Regionale e Occupazione e Cooperazione Territoriale Europea. Il terzo nuovo obiettivo della Cooperazione Territoriale Europea sosteneva la cooperazione transfrontaliera attraverso iniziative congiunte delle autorità locali e regionali (Brunazzo 2016). Promuovere il trasporto sostenibile e rimuovere i colli di bottiglia nelle infrastrutture di trasporto chiave è uno degli undici obiettivi tematici della politica di coesione nel 2014-20. Per questo obiettivo, l'investimento riguardava: 1) sostenere uno spazio unico europeo dei trasporti multimodale investendo nella rete transeuropea dei trasporti (TEN-T); 2) migliorare la mobilità regionale, collegando i nodi secondari e terziari alle infrastrutture TEN-T, compresi i nodi multimodali. La mobilità intelligente, il trasporto multimodale, il trasporto pulito e la mobilità urbana erano priorità particolari per la politica di coesione durante il periodo di finanziamento 2014-20.

Spazio unico europeo dei trasporti

Nel Libro bianco del 2011, dal titolo Roadmap verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Verso un sistema di trasporto competitivo ed efficiente delle risorse, si parla appunto di «Spazio unico europeo dei trasporti». La Commissione si propone di eliminare le principali barriere e colli di bottiglia in molte aree chiave nei settori delle infrastrutture di trasporto e degli investimenti, dell'innovazione e del mercato interno. L'obiettivo è quello di creare uno spazio unico europeo dei trasporti con più concorrenza e una rete di trasporto completamente integrata che colleghi i diversi modi e permetta un profondo cambiamento nei modelli di trasporto per passeggeri e merci. Uno spazio unico europeo dei trasporti faciliterebbe la circolazione dei cittadini e delle merci dell'UE, ridurrebbe i costi e migliorerebbe la sostenibilità dei trasporti dell'UE (European Commission 2011).

Connecting Europe Facility (CEF)

Il CEF è uno strumento di finanziamento introdotto nel regolamento UE n. 1316/2013. Ha l'obiettivo di stimolare gli investimenti nelle TEN-T e di mobilitare i finanziamenti del settore pubblico e privato. Allo stesso tempo, mira ad aumentare la certezza del diritto e a far rispettare il principio della neutralità tecnologica. I finanziamenti del CEF sono utilizzati per migliorare l'occupazione, la crescita e la competitività attraverso investimenti focalizzati sulle infrastrutture a livello europeo. CEF fornisce un sostegno finanziario per sviluppare reti transeuropee interconnesse nei trasporti, nell'energia e nei servizi digitali, al fine di colmare i gap di collegamento. Il CEF Transport si concentra su progetti transfrontalieri e su progetti che mirano a rimuovere i colli di bottiglia e i collegamenti mancanti in varie sezioni della rete centrale e della rete globale, così come su priorità orizzontali come i sistemi di gestione del traffico.

Comunicazione *Promuovere la crescita e la coesione*

Una volta compreso che le difficoltà affrontate da individui, imprese e autorità pubbliche nelle regioni di confine non possono essere affrontate solo attraverso finanziamenti e investimenti, nel settembre 2017 la Commissione ha adottato la comunicazione *Promuovere la crescita e la coesione nelle regioni frontaliere dell'UE* (COM 2017/534 final). Questa comunicazione evidenzia i modi in cui l'UE e i suoi Stati membri possono ridurre la complessità, la lunghezza e i costi dell'interazione transfrontaliera e promuovere la messa in comune dei servizi lungo i confini interni. Il Libro bianco sul futuro dell'Europa e i successivi documenti di riflessione hanno riconosciuto che la cooperazione territoriale, e quella transfrontaliera in particolare, portano un vero valore aggiunto agli europei. La comunicazione propone una serie di azioni per migliorare la situazione competitiva e coesiva delle regioni di confine, in particolare affrontando alcune delle barriere giuridiche e amministrative che attualmente ostacolano una stretta cooperazione e interazione. L'attuazione di queste azioni sarà facilitata dalla creazione di un Punto focale di frontiera all'interno della Commissione. Nel documento della comunicazione si identifica che i trasporti sono un fattore chiave per gli scambi tra le regioni attraverso i confini nazionali. I servizi di trasporto pubblico non solo aiutano il processo di integrazione dell'UE, ma migliorano anche la sostenibilità della connettività transfrontaliera. Il presente documento considera buone pratiche a questo proposito i progetti di mobilità transfrontaliera finanziati da Interreg. Una maggiore armonizzazione e coordinamento degli standard tecnici e giuridici, insieme al raggiungimento dell'interoperabilità nel settore dei trasporti a livello dell'UE, è considerata una priorità assoluta. L'azione suggerita agli Stati membri, alle regioni e ai comuni erano di intensificare gli sforzi per fornire agli individui servizi di trasporto pubblico di migliore qualità e più integrati (European Commission 2017).

6 Conclusioni

Elencare tutte le fasi storiche e le iniziative dell'Unione Europea relative alla rimozione delle frontiere alla mobilità richiederebbe uno spazio molto ampio. In questo capitolo abbiamo cercato di indicare solo i punti fondamentali che rappresentano le pietre miliari di un percorso lungo e ancora in corso.

I risultati di questo lungo processo sono comunque incoraggianti. Nel luglio 2020 è stato pubblicato il rapporto sull'indagine sulla cooperazione transfrontaliera per il periodo 2014-20, come follow-up del precedente esercizio del 2015. Secondo il rapporto, la mobilità transfrontaliera è migliorata dal 2015, raggiungendo il 56% dei cittadini che vivono nelle regioni di confine dell'UE. Le differenze linguistiche (52%) e le differenze legali e amministrative (44%) rimangono gli ostacoli più menzionati alla cooperazione transfrontaliera. Ma rispetto all'edizione precedente c'è un calo di queste variabili.

In conclusione, la tabella 1 riassume i principali passi dell'evoluzione dell'UE in termini di processo di integrazione e in particolare nel settore della mobilità.

Tabella 1 Evoluzione dell'UE nei processi di integrazione

Data	Evento
Marzo 1957	1. Il trattato di Roma fu firmato per istituire la CEE e creare un mercato comune. 2. Fornì la base legale per l'attuazione di una politica comune dei trasporti nell'UE.
Luglio 1973	La CE ha redatto una proposta legislativa per la creazione del FESR.
Dicembre 1974	I leader dell'UE hanno approvato la creazione del FESR.
Marzo 1975	Il FESR è stato formalmente istituito.
Giugno 1985	Viene introdotto l'accordo di Schengen e firmato da 5 Paesi dell'UE.
1988	Riforma che ha segnato l'inizio di una vera e propria politica di coesione e la creazione degli IC.
1989	Viene introdotto il programma Interreg I.
1992	La politica e le linee guida TEN-T sono state concordate per la prima volta nel trattato di Maastricht.
Giugno 1993	Viene pubblicato il Libro verde sul futuro delle infrastrutture critiche.
1994	1. Viene introdotto Interreg II (1994-99). 2. È stato adottato un programma di cooperazione transfrontaliera per i Paesi dell'Europa centrale e orientale nel quadro del programma Phare.
Marzo 1995	Parte l'implementazione effettiva dell'accordo di Schengen da parte di sette Paesi Schengen.
1996	Il Consiglio e il Parlamento europeo hanno adottato le prime linee guida sull'istituzione della politica TEN-T.
Maggio 1999	Il trattato di Amsterdam ha incorporato l'accordo di Schengen nel quadro giuridico dell'UE.
2000	Interreg III (2000-06).
2002	Viene lanciato ESPON.
5 luglio 2006	Viene istituito il GECT da un regolamento CE.
11 luglio 2006	Viene istituito il Fondo di coesione da un regolamento del Consiglio.
2007	1. La cooperazione territoriale europea è stata inclusa come nuovo obiettivo nella politica di coesione. 2. Interreg IV (2007-13).
2011	Viene pubblicato il Libro bianco intitolato <i>Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile</i> , che menziona per la prima volta lo «Spazio unico europeo dei trasporti».
11 dicembre 2013	Viene istituito il CEF nel regolamento dell'UE.
2014	Interreg V (2014-20).
Settembre 2017	La CE adotta il suo documento di comunicazione intitolato <i>Promuovere la crescita e la coesione nelle regioni frontaliere dell'UE</i> .

Data	Evento
Luglio 2020	È stato pubblicato il rapporto Cross-Border Cooperation Survey 2020.

Bibliografia

- Brunazzo, M. (2016). «The History and Evolution of Cohesion Policy». *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing, 17-35.
- Christodoulou, A.; Christidis, P. (2018). *Cross-Border Transport Infrastructure in the EU: A Methodology to Assess the Role of Cross-Border Road Networks*. JRC Science for Policy Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <http://dx.doi.org/10.2760/040279>.
- Christodoulou, A.; Christidis, P. (2020). «Bridges Across Borders: A Clustering Approach to Support EU Regional Policy». *Journal of Transport Geography*, 83, 102666.
- European Commission (2011). *Roadmap to a Single European Transport Area: Towards a Competitive and Resource Efficient Transport System: White Paper*. Publications Office of the European Union.
- European Commission (2017). *Boosting Growth and Cohesion in EU Border Regions*. COM/2017/0534 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0534&from=EN>.
- Ogorelc, A. (2003). «Prometna politika Europske unije». *NAŠE MORE: znanstveni časopis za more i pomorstvo*, 50(5-6), 197-203. <https://hrcak.srce.hr/8569>.

