

INIZIATIVA



BACINI DI VITA
TRANSFRONTALIERI,
LABORATORI DI INTEGRAZIONE
EUROPEA

Adottato durante la sessione plenaria
del 10 novembre 2022

Traduzione dal francese all'italiano a
cura della Dott.ssa Emanuela Rubbino
per conto di CNR-ISSIRFA

PARERI E RAPPORTI DEL CESER

Il Consiglio economico, sociale e ambientale della Regione Grand Est ha votato all'unanimità a favore del presente parere.

Parere presentato dalla Commissione per la cooperazione transfrontaliera e le relazioni internazionali:

Patrice HARSTER, Presidente

Christian NOSAL, Vice-presidente

Pascal DEBAY, Relatore

Philippe BURON-PILATRE

Najat COTTUN

Frédéric DECK

Paul FRITSCH

Manou HEITZMANN-MASSENEZ

Philippe HOELLINGER

Marie LEBEAU

Françoise MAGER

Cécile MICHEL

Alain MONPEURT

Jean-Marie NICOLAS

Sylvie STROMMENGER

INDICE

01. RAPPORTO	1
INTRODUZIONE	2
I. Il concetto di servizio pubblico	3
1. Il concetto francese di servizio pubblico	3
2. Il servizio pubblico nei Paesi di confine del Grand Est	4
3. Il servizio pubblico secondo l'Unione Europea	6
4. La dematerializzazione dei servizi pubblici	7
II. Che cos'è un bacino di vita?	9
1. La definizione secondo l'INSEE	9
2. Il bacino di vita nei Paesi vicini	10
3. La questione del bacino di vita	11
III. I bacini di vita transfrontalieri	11
1. Una realtà tangibile ma difficile da oggettivare	11
2. Il riconoscimento ufficiale dopo la crisi sanitaria	12
3. Gli ostacoli restano molteplici e persistenti	13
IV. Bacini di vita e servizi pubblici transfrontalieri, un tema affrontato a tutti i livelli	14
1. A livello europeo	14
2. A livello nazionale e bilaterale	16
3. A livello regionale	17
02. PARERI	19
INTRODUZIONE	20
I. Conoscere i bacini di vita transfrontalieri	21
1. Contesto e problematiche	21
2. Posizione del CESER	21
3. Raccomandazioni del CESER	21
II. Riconoscere i bacini di vita transfrontalieri	22
1. Contesto e problematiche	22
2. Posizione del CESER	23
3. Raccomandazioni del CESER	23
III. Promuovere e sviluppare i servizi pubblici transfrontalieri	24
1. Sui servizi pubblici in generale	24
a. Contesto e problematiche	24
b. Posizione del CESER	24
c. Raccomandazioni del CESER	25
2. Sulla mobilità transfrontaliera dei cittadini	25
a. Contesto e problematiche	25

b. Posizione del CESER	26
c. Raccomandazioni del CESER	26
3. Sulla sanità e sulla sicurezza dei cittadini	26
a. Contesto e problematiche	26
b. Posizione del CESER	27
c. Raccomandazioni del CESER	27
CONCLUSIONI	29

03. ALLEGATI 30

GLOSSARIO	31
-----------	----

MAPPE	33
-------	----

RINGRAZIAMENTI	35
----------------	----



01. RAPPORTO

INTRODUZIONE

Le relazioni transfrontaliere si sono sviluppate nel corso del tempo in modo sempre più stretto, grazie alla scomparsa fisica dei confini in molte aree dell'Unione Europea, in particolare nella regione del Grand Est. Al di là delle differenze culturali e linguistiche, i territori con un alto grado d'integrazione transfrontaliera si sono formati in modo naturale. Nel 2020 la crisi sanitaria del Covid-19 ha messo fortemente in discussione il funzionamento di queste aree, provocando forti ripercussioni sulla vita quotidiana degli abitanti. L'esistenza dei bacini di vita transfrontalieri è così chiaramente dimostrata.

Anche se un terzo degli abitanti dell'Unione Europea (cioè 150 milioni di persone) vive vicino a una frontiera, queste aree geografiche non sono ancora pienamente riconosciute per le loro specificità. I loro abitanti fanno fronte a ogni tipo di ostacolo che gli altri cittadini, non frontalieri, non conoscono.

Eppure per il futuro dell'integrazione europea l'importanza di queste aree è cruciale, come evidenziato più volte dalle istituzioni europee, le quali hanno riscontrato come in queste aree, rispetto ad altre regioni centrali o alle capitali, l'accesso ai servizi pubblici come i trasporti, l'istruzione o l'assistenza sanitaria, è assai limitato. L'accesso condiviso ai servizi pubblici da parte degli abitanti che abitano l'area transfrontaliera permetterebbe di offrire un servizio migliore, più accessibile e a un prezzo migliore.

Anche a livello nazionale, i territori transfrontalieri sono adesso oggetto di particolare attenzione, come, ad esempio, il Trattato franco-tedesco di Aquisgrana (2019), che include una dimensione transfrontaliera che il precedente Trattato dell'Eliseo (1963) non prevedeva. Allo stesso modo, il Trattato franco-italiano del Quirinale (2021) che fa riferimento ai «servizi pubblici comuni» e ai «bacini di vita frontaliere». La Legge 3Ds*¹ del febbraio 2022, dedica un capitolo specifico alla cooperazione transfrontaliera.

Per quel che concerne il CESER Grand Est, nelle sue 100 proposte per una nuova riforma adottate nel gennaio 2021², ha posto l'accento sull'impellente urgenza nel rafforzare la cooperazione transfrontaliera in una regione che possiede quattro confini in più di 700 km e più di 250.000 lavoratori frontalieri.

Per questo motivo, pur riconoscendo che il concetto di bacino di vita e di servizio pubblico rivestono una connotazione squisitamente francese, il CESER ha voluto studiare le condizioni affinché i bacini di vita transfrontalieri e i loro servizi pubblici possano essere apprezzati come elementi portanti dell'integrazione europea per gli abitanti del Grand Est nella gestione della loro vita quotidiana.

¹ Le parole seguite da un asterisco sono spiegate nel glossario a pagina 33 e 34.

² <https://e-ceser.grandest.fr/wp-content/uploads/2021/01/2021-01-07-avis-refondation-adopte.pdf>

I. Il concetto di servizio pubblico

« In tutti i Paesi europei, le autorità pubbliche nazionali, regionali o locali hanno ritenuto che talune attività non possano essere regolate dal solo diritto della concorrenza e dalle regole di mercato, ma da specifiche forme di organizzazione e regolamentazione [...]. Questi scopi e obiettivi di interesse generale sono al centro del sistema dei valori che caratterizzano tutti gli Stati europei. » (Pierre Bauby – Service public, services publics – La Documentation française – 2011).

Nel corso della propria storia ogni Stato ha ridefinito e sviluppato il proprio sistema di organizzazione e regolamentazione delle attività di "servizio pubblico". Eppure tutti i Paesi europei condividono gli stessi obiettivi fondamentali rispetto al concetto di servizio pubblico:

- Garantire a ogni cittadino l'accesso ai servizi essenziali (diritto all'istruzione, alla salute, alla sicurezza, ai trasporti, all'energia, ecc.);
- Favorire rapporti di solidarietà, coesione economica, sociale, territoriale e generazionale;
- Preparare il futuro allo sviluppo sostenibile e a lungo termine in ambito economico, sociale e ambientale.

1. Il concetto francese di servizio pubblico

Le basi del concetto francese di servizio pubblico sono state riassunte all'interno del Memorandum presentato dal Governo francese alla Conferenza intergovernativa, in preparazione del Trattato di Amsterdam del 1996:

*«In un'economia di mercato, la risposta ai vari bisogni dei singoli o delle imprese è lasciata generalmente all'iniziativa privata. Ciò avviene nel sistema delle regole della concorrenza e nelle varie fonti legislative sociali, fiscali e tecniche. Il risultato porta ad un'offerta in linea con le differenti richieste, ad una buona qualità di servizi a prezzi adeguati. **Tuttavia, alcune esigenze di interesse generale necessitano una regolamentazione speciale, viste le loro peculiarità e i limiti naturali insiti nell'efficienza di mercato.** »*

In Francia, il concetto di «servizio pubblico» abbraccia due elementi diversi:

- Una missione (concetto funzionale), che designa un'attività d'interesse generale,
- Un modello di organizzazione (concetto organico) che prevede la possibilità di far svolgere, direttamente o indirettamente, un'attività d'interesse generale a soggetti pubblici (Stato, enti locali, istituti pubblici) o a soggetti privati ma sotto il diretto controllo di un soggetto pubblico.

Solo il concetto funzionale è comune a tutti gli Stati europei. La specificità francese risiede invece nel privilegiare il concetto organico: in Francia, con il termine «servizio pubblico» si fa riferimento sia al servizio fornito che allo status del prestatore di servizio. Persiste quindi un'implicita commistione di significato tra status e missione. Così, **più di altri, i francesi identificano il concetto di servizio pubblico con il concetto di settore pubblico**, anche se alcune delle attività del servizio pubblico, come la distribuzione dell'acqua o la pulizia, vengono in realtà gestite da aziende private.

Tradizionalmente nel diritto francese i servizi pubblici amministrativi (*Services Publics Administratifs SPA*), sono assoggettati al diritto pubblico, e i servizi pubblici industriali e commerciali (*Services Publics*

Industriels et Commerciaux - SPIC), sono soggetti a un regime misto, spesso ereditati dai grandi servizi pubblici nazionali, creati subito dopo la Seconda guerra mondiale. **Che si tratti di SPA o SPIC, tre principi sono comuni a tutti i servizi pubblici: i principi di continuità, mutabilità e uguaglianza.**

- **Il principio di continuità del servizio pubblico**

I servizi pubblici devono soddisfare continuamente i bisogni della collettività. Poiché lo scopo del servizio è di operare nella realizzazione dell'interesse generale, esso può essere interrotto solo per cause di forza maggiore e in conformità alle disposizioni di legge o di regolamento. Così, ad esempio, il diritto di sciopero può essere esercitato solo a condizione che venga garantito un «servizio minimo».

- **Il principio di mutabilità del servizio pubblico**

I servizi pubblici devono adattarsi conformemente al variare dell'interesse generale e quindi alle esigenze della comunità. Il principio di mutabilità, o dell'adattamento, è legato al principio della continuità: poiché il servizio deve essere continuo, esso dovrà necessariamente evolversi in base alle nuove circostanze. Questa necessità di evoluzione si applica anche ai cittadini che sono chiamati ad accettare la naturale mutevolezza del servizio pubblico.

- **Il principio di uguaglianza ed equità nei servizi pubblici**

Tutti i cittadini devono poter godere degli stessi benefici, non possono sussistere discriminazioni nell'erogazione di un servizio pubblico (requisito di neutralità e imparzialità). Tutti i cittadini che vivono le stesse condizioni oggettive possono richiedere di usufruire degli stessi benefici. Tuttavia, l'applicazione uniforme di questo principio egualitario non deve aumentare le disuguaglianze sociali. Infatti i più svantaggiati dovranno beneficiare di tariffe più vantaggiose in modo che l'uguaglianza e l'equità siano parimenti garantite nella fruizione del servizio pubblico.

2. Il servizio pubblico nei Paesi di confine del Grand Est

- **In Germania**

In senso stretto, il concetto di servizio pubblico è assente nella terminologia giuridica tedesca. Tuttavia, in Germania esistono attività che rispondono a un obiettivo di interesse generale. Si tratta della cosiddetta «*Daseinsvorsorge*», apparsa negli anni Trenta. Intraducibile in francese, questa nozione comprende tutto ciò che è necessario per provvedere ai bisogni dell'esistenza di un individuo e può essere estesa a tutto ciò che è necessario al fine di condurre una vita moderna e dignitosa nella società. Fin dall'inizio quindi la dimensione evolutiva dei bisogni è inclusa in questo concetto, che sarà sviluppato con lo «Stato sociale» nella nuova Costituzione tedesca del 1949.

Il concetto di «*Daseinsvorsorge*» non si riferisce a un compito di Stato. I servizi in questione sono forniti dallo Stato, ma in un quadro di concorrenza, da imprese



Ponte Pierre Pflimlin tra Francia e Germania - © Leonid Andronov

pubbliche, private o a gestione mista. Spesso si tratta d'impresе locali, poiché sono stati proprio gli enti locali a iniziare a erogare servizi pubblici fin dall'inizio del XIX secolo. Pertanto, l'organizzazione dei

servizi pubblici in Germania segue un ordine geografico e non settoriale. Mentre in Francia in generale un ente nazionale gestisce a livello centrale il servizio pubblico in un determinato settore, in Germania sono invece le aziende municipali (*Stadtwerke*) a gestire un insieme di servizi pubblici in diversi settori (acqua, elettricità, gas, trasporti locali). Ad ogni modo, alcuni servizi nazionali (ferrovie, poste, telecomunicazioni) sono stati a lungo forniti dallo Stato, prima di passare di recente a una gestione privata.

● In Svizzera

Il servizio pubblico comprende in generale tutte quelle attività il cui scopo è quello di rendere un servizio alla collettività. Esso mira a soddisfare determinati bisogni della comunità nazionale in una prospettiva d'interesse generale e svolge una funzione d'utilità collettiva e sociale. Il servizio pubblico dipende dallo Stato, che ne è il solo responsabile.

Secondo il Consiglio federale del 2004, per servizio pubblico si intende « *un'offerta di qualità dei servizi base, compresi beni e servizi infrastrutturali, che siano accessibili a tutte le categorie della popolazione e disponibili in tutte le regioni del Paese alle stesse condizioni e a prezzi contenuti*».



Percorso Verde trinazionale Basilea-Huningue-Weil am Rhein - © Stadler RGE

A livello federale, questi servizi includono: servizi di base nei settori delle poste, delle telecomunicazioni, dei media (radio e televisione) e dei trasporti pubblici. Una buona parte dei servizi pubblici è tuttavia fornita dai Cantoni (istruzione, sanità, polizia, cultura) e/o dai Comuni (gestione dei rifiuti, trattamento delle acque, sport, ecc.).

● In Belgio

Il concetto di servizio pubblico e le istituzioni designate a gestirlo sono presenti in Belgio da molto tempo. Eppure è solo dalla fine della Seconda guerra mondiale che è stata conferita loro una base giuridica ispirata alla teoria francese del servizio pubblico in cui si ritrovano i tre principi della continuità, della mutabilità e dell'uguaglianza.

I servizi pubblici si riferiscono a funzioni o attività d'interesse generale, che giustificano l'azione delle autorità pubbliche. Si distinguono tra:

- Servizi pubblici organici: quando la funzione d'interesse generale è assolta direttamente da una persona giuridica di diritto pubblico, creata e controllata dalle autorità pubbliche e il servizio è prestato da dipendenti pubblici;
- Servizi pubblici funzionali: quando le autorità pubbliche delegano a soggetti privati il compito di assolvere una funzione d'interesse generale sotto il loro diretto controllo.

- **In Lussemburgo**

Come in molti altri Paesi, anche in Lussemburgo i servizi pubblici assolvono un ruolo importante in termini di coesione economica, sociale e territoriale, in particolare nella redistribuzione della ricchezza e nella gestione del territorio. Tuttavia, il concetto di servizio pubblico non è inteso come strumento di applicazione di un diritto oggettivo o come elemento attributivo di competenza giurisdizionale del tribunale amministrativo. Con il termine «servizio d'interesse generale» si fa solo riferimento, il più delle volte, a strutture amministrative responsabili del servizio.

3. Il servizio pubblico secondo l'Unione Europea

Nell'Unione Europea gli obiettivi fondamentali del servizio pubblico fanno parte dei valori fondamentali dell'UE e non sono oggetto di dibattito. Tuttavia, il concetto di servizio pubblico per l'UE differisce in modo significativo dalla nozione francese. Laddove la Francia enfatizza il ruolo dei soggetti pubblici, responsabili dell'attuazione del servizio pubblico, la visione europea pone l'accento sullo scopo del servizio, ovvero sulla realizzazione dell'interesse generale.

- **Il concetto di servizio d'interesse generale**

Il termine « servizio pubblico» è menzionato solo una volta nel Trattato di Roma del 1957, in particolare in relazione agli obblighi di servizio pubblico nel settore dei trasporti (articolo 77). Nel vocabolario europeo non si parla di «servizi pubblici» ma di **servizi di interesse generale** (SIG). Sebbene le fonti di diritto europeo facciano riferimento ai servizi d'interesse generale, nessuno fra questi ne enuncia una chiara definizione. L'UE considera come SIG tutti quei servizi che gli Stati membri considerano a loro volta d'interesse generale.

Nel Libro bianco sui servizi d'interesse generale del 2004, la Commissione europea li descrive come *«servizi di mercato e non di mercato che le autorità pubbliche considerano di interesse generale e che sono soggetti a specifici obblighi di servizio pubblico»*, e ricorda come questi costituiscano un elemento essenziale del modello di società europeo, poiché consentono di migliorare la qualità della vita dei cittadini e di lottare contro l'emarginazione sociale.

I **servizi di interesse economico generale** (SIEG) sono una sottocategoria dei servizi d'interesse generale (SIG). Analogamente al concetto francese di «servizio pubblico industriale e commerciale», i SIEG si riferiscono solo a quei servizi di natura economica che sono soggetti agli obblighi di servizio pubblico (ad esempio, trasporti, servizi postali, energia, comunicazioni). Fin dagli inizi della costruzione dell'Unione Europea, i servizi d'interesse economico generale sono enunciati all'articolo 14 del Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE), entrato in vigore il 1 gennaio 1958. I servizi d'interesse economico generale sono considerati alla stregua dei valori comuni in tutti gli Stati membri e svolgono un ruolo centrale nella *«promozione della coesione sociale e territoriale dell'Unione»*.

- **Servizi di interesse generale e concorrenza**

Poiché il diritto europeo si basa sui principi di libero scambio e sulla libera concorrenza e ha come obiettivo quello di garantire il benessere dei consumatori finali, i servizi d'interesse economico generale (SIEG) sono, in linea di principio, subordinati alle regole della libera concorrenza e in tal senso gli aiuti di Stato sono preclusi. In effetti, nei Trattati sull'Unione europea (TUE) e sul Funzionamento

dell'Unione europea (TFUE), le rare disposizioni che regolano i servizi pubblici sono solo delle eccezioni a questa regola fondamentale e sono disciplinate con criteri restrittivi.

Questa attenzione verso la libera concorrenza ha comportato un significativo distacco tra la concezione europea dei servizi pubblici e la tradizione francese, la quale, per sua natura, conferisce ai servizi pubblici un diritto speciale (cd. diritto amministrativo). Per di più, in Francia i servizi pubblici sono spesso stati organizzati sotto forma di monopoli. Questa organizzazione, almeno fino ai primi trent'anni di funzionamento dell'Unione europea, non sembrava rappresentare un problema, ma a partire dalla metà degli anni '80, il dibattito sul consolidamento del mercato unico ha messo in luce le criticità delle imprese pubbliche. Seguendo una visione ideologica neoliberista, la Commissione ha espresso una sempre più crescente critica nei confronti dei monopoli pubblici, ritenendo che questo tipo di organizzazione, *«poiché si basa su una divisione del mercato comune secondo logiche nazionali, è a priori incompatibile con le norme comunitarie in materia di concorrenza»* (XXII Rapporto sulla concorrenza 1992).

Questa tendenza si è tradotta in una serie di direttive che hanno messo fine al regime di monopolio per alcuni servizi pubblici. La liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni, avviata all'inizio degli anni '90, ha dato il via allo smantellamento dei monopoli pubblici. Alcuni anni dopo è stata la volta della liberalizzazione dell'elettricità e del gas, per poi assistere a una graduale apertura anche ai servizi postali e al trasporto ferroviario.

Al di là delle specificità di ogni settore, questi processi di liberalizzazione si sono ispirati a principi comuni: l'abrogazione dei monopoli legali e l'abrogazione delle esclusività a livello territoriale, l'accesso alle reti da parte di terzi, la separazione dei conti fra le diverse attività nelle società monopolistiche, l'istituzione di autorità di regolamentazione a statuto indipendente sia nei confronti dagli operatori che dalle amministrazioni di vigilanza.

4. La dematerializzazione dei servizi pubblici

La dematerializzazione dei servizi pubblici offre alla maggior parte dei cittadini nuove possibilità di accesso ai servizi e semplifica anche le procedure di accesso alle informazioni e ai documenti amministrativi. Tuttavia, come evidenziato nel rapporto del Difensore dei diritti nel gennaio 2019³, essa rischia di compromettere l'accesso ai diritti, escludendo molti cittadini. Di fatto, la carenza degli sportelli fisici crea un problema di accessibilità a una buona parte della popolazione⁴, ovvero a quanti hanno difficoltà nell'utilizzo degli strumenti informatici.

I cittadini residenti nelle aree transfrontaliere possono incontrare ulteriori difficoltà nell'accesso ai loro diritti, a causa delle specificità di ciascun regime fiscale o del sistema di previdenza sociale.

³ [Rapporto « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics » del 16 gennaio 2019](#)

⁴ 13 milioni, secondo il rapporto del Difensore dei Diritti Umani del 2022

Come risposta al problema sull'accesso ai servizi pubblici, il governo ha creato la rete delle *maisons France services*. Circa 2.000 sportelli unici che raggruppano i servizi di diverse amministrazioni e sono distribuiti in tutto il Paese per accogliere e assistere i cittadini nelle varie procedure amministrative di uso quotidiano (salute, famiglia, pensione, tasse, alloggio, ecc.), in particolare nelle zone rurali e nei quartieri più importanti delle città. Al confine franco-tedesco, il progetto «*Maison des services du Rhin supérieur*» prevede di creare un collegamento tra le *maisons France services* e le amministrazioni tedesche, in collaborazione con la rete INFOBEST* e l'associazione *Frontaliers Grand Est*.

Anche il programma *INTERREG* VI Rhin supérieur 2021-27* mira a rispondere alle sfide della digitalizzazione, attraverso l'implementazione di azioni pubbliche più agili e che abbiano un impatto politico, economico e sociale più rapido e preciso, come previsto dall'obiettivo dell'Amministrazione 4.0.

II. Che cos'è un bacino di vita?

Il «**bacino di vita**» identifica un'espressione di uso quotidiano generalmente impiegata nei discorsi politici. Poiché l'azione politica è esercitata all'interno di una porzione geografica ben specifica, i decisori politici e le amministrazioni sono chiamati a ridefinire i territori nei quali attuare le politiche pubbliche. A livello locale e all'interno delle istituzioni intercomunali, l'espressione «bacino di vita» è spesso utilizzata come strumento di comunicazione per identificare un progetto territoriale ed esprime la volontà d'identificare una porzione di territorio che rifletta la realtà quotidiana degli abitanti che vi risiedono.

Nel 2003, il bacino di vita è diventato una categoria statistica per l'INSEE (*Istituto Nazionale francese di Statistica e degli Studi Economici*), per meglio identificare quelle zone «a prevalenza rurale».

1. La definizione secondo l'INSEE

Mentre il “bacino di occupazione” identifica uno spazio geografico in cui la maggior parte degli abitanti vive e lavora, **il bacino di vita rappresenta la più piccola porzione di territorio, dove gli abitanti usufruiscono dei più comuni servizi e infrastrutture.**

Classificati secondo sei aree principali (servizi alla persona, negozi, istruzione, sanità, sport/tempo libero/cultura, trasporti), questi servizi e infrastrutture sono stati suddivisi in tre fasce: strutture di prossimità, presenti in un gran numero di comuni (ad esempio, ufficio postale, farmacia, ecc.); strutture di fascia intermedia (supermercato, università, ecc.); strutture di fascia superiore (scuola superiore, ospedale, stazione ferroviaria, ecc.).



I bacini di vita dell'INSEE

I bacini di vita si rilevano principalmente nella fascia intermedia. Per identificarli, si prendono in considerazione quei centri urbani (comuni o unità urbane⁵) che contano almeno 16 delle 31 infrastrutture di fascia intermedia. Una volta identificati questi centri, vengono delimitate le rispettive aree d'influenza, raggruppando i comuni più vicini e misurando la loro vicinanza in termini di tempo di percorrenza su strada, in orari non di punta. Così facendo, per ogni infrastruttura (che sia di prossimità o intermedia) che non sia presente nel comune di riferimento, si procede a identificare il comune più vicino provvisto di questa specifica struttura. Il risultato di questa operazione traccia il perimetro in cui risiedono i bacini di vita.

Da quando la suddivisione in zone è stata revisionata nel 2012, in Francia si contano 1.666 bacini di vita (compreso nei dipartimenti francesi d'oltremare), di cui 169 nella regione Grand Est, 136 dei quali sono strutturati attorno ad una città di medie dimensioni o a un paese. Nel 2022, l'INSEE si è impegnata a rivedere il suo concetto di bacino di vita, sulla base della griglia di rilevazione europea. La

⁵ Un'unità urbana identifica un comune o un gruppo di comuni con un'area edificata continua (nessuna interruzione di oltre 200 metri tra due edifici) con almeno 2.000 abitanti.

strumentazione di base sarà utilizzata allo stesso modo ma questo nuovo approccio consentirebbe d'identificare i bacini di vita anche nelle grandi aree urbane. Per il momento, il concetto di bacino di vita può essere utilizzato solo per descrivere aree non densamente popolate, ovvero quelle rappresentate da zone urbane con meno di 50.000 abitanti, e non può essere utilizzato per suddividere agglomerati urbani più grandi, dove tutti i comuni hanno almeno 15 strutture che potrebbero qualificarsi con lo status di distretto.

2. Il bacino di vita nei Paesi vicini

Il bacino di vita esprime un concetto specificatamente francese, anche se in **Belgio** sono stati identificati, almeno nella regione della Vallonia, dieci bacini di vita. Lo Schéma de Développement de l'Espace territorial (SDER) del 2012, definisce il bacino di vita come *«un territorio specifico da cui partire per creare progetti di sviluppo territoriale che oltrepassano i confini comunali. In particolar modo, esso si costituisce a partire dal mezzo di trasporto più utilizzato dai residenti per accedere ai principali servizi e infrastrutture, dai negozi di consumo mediamente abituale, nonché dalla volontà politica regionale e locale di sviluppare progetti d'intervento per quest'area. Ogni bacino di vita è composto da una gerarchia diversificata di centri urbani e rurali che organizzano l'area secondo uno schema di sviluppo equilibrato»*.

In **Svizzera**, all'inizio degli anni '80, l'Ufficio federale di statistica aveva già individuato le «regioni MS» (mobilità spaziale) poi rinominate nel 2019 «bacini di occupazione». Attualmente, in Svizzera ci sono 101 bacini di occupazione e la loro definizione è la stessa di quella francese: territori nei quali la maggior parte della popolazione attiva vive e lavora e che permettono di compiere delle analisi a livello intermedio, tra i Cantoni e i Comuni. Inoltre, l'Osservatorio statistico transfrontaliero e il Comitato regionale Franco-Ginevrino hanno elaborato la locuzione «territori di vita» per uno studio sulle condizioni di vita nel bacino di Ginevra⁶. Il concetto di territori di vita si avvicina molto a quello francese di bacini di vita, con la sola differenza che tali zone includono aree con più di 50.000 abitanti. Sul versante svizzero, dieci territori di vita sono stati creati appositamente per questo studio. Va inoltre evidenziato come il termine "bacino di vita" è usato in Svizzera per indicare specificamente quei "bacini di vita di confine" (o «transfrontalieri»), in particolar modo nel contesto della crisi sanitaria e delle relative conseguenze in queste zone.

In **Germania** non esiste un termine che equivalga il concetto di bacino di vita. Il termine potrebbe essere tradotto con la locuzione *«Lebensraum»*, letteralmente «habitat» o «spazio vitale». Questo termine denota tuttavia una connotazione negativa: tradotto come «spazio vitale», tale concetto è stato utilizzato durante l'epoca nazista per giustificare l'espansione della Germania verso est, alla ricerca di un'unità tra il *Volk* tedesco e la terra (ideologia del *«Blut und Boden»* - Sangue e suolo). Il termine *«Verflechtungsraum»*, «spazio interconnesso» o «zona d'interconnessione» risulta essere più appropriato.

Quello del **Lussemburgo** è un caso particolare. A causa delle sue dimensioni, equivalenti alla metà di un dipartimento francese, e grazie alla sua posizione aperta nei confronti dei paesi confinanti, il Lussemburgo possiede pochissimi bacini di vita, la maggior parte dei quali sono transfrontalieri.

⁶ https://www.ge.ch/statistique/tel/publications/2017/hors_collection/ost/Fiche_1_2017.pdf

3. La questione del bacino di vita

Tra gli altri obiettivi, il concetto di bacino di vita aveva lo scopo di costituire una base di partenza per pensare a una ripartizione dei comuni entro il 2010. Pertanto, i prefetti avrebbero dovuto utilizzare i bacini di vita come base di riferimento per ridefinire gli schemi dipartimentali di cooperazione intercomunale introdotti dalla legge del 16 dicembre 2010.

I provvedimenti legislativi degli ultimi anni, in particolare le leggi MAPTAM (2014) e NOTRe (2015), hanno teso a favorire il concetto di territorio «rilevante». In un rapporto pubblicato nel gennaio 2015, prima dell'adozione della legge NOTRe, il *Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)** ha rilevato l'inadeguatezza del concetto di bacino di vita come riferimento territoriale per le



Treno transfrontaliero Regiolis - ©Stadler RGE

intercomunalità. Basandosi esclusivamente sul parametro dell'esistenza d'infrastrutture accessibili all'interno di un certo raggio, la definizione INSEE non prende in considerazione tutti quei mezzi di accesso effettivi (trasporto) delle infrastrutture e l'uso che ne potrebbero fare i residenti. Questo rapporto suggerisce di adottare un approccio più pragmatico che si basa sui «territori vissuti», a partire dai flussi di pendolarismo e dalle scelte dei cittadini su alcuni servizi specifici (scuole medie primarie e secondarie, asili nido, case di cura).

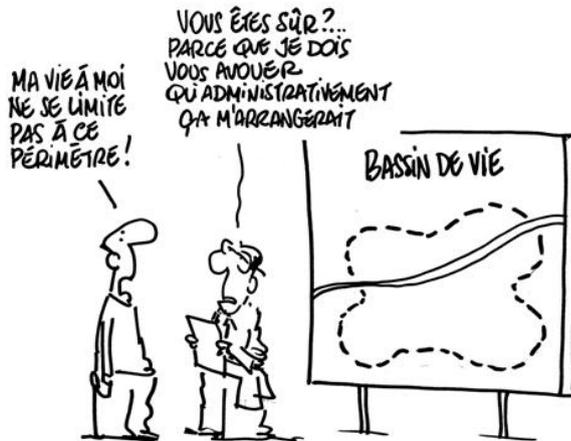
Al di là dell'evoluzione semantica, che è stata sancita dallo Stato, il bacino di vita è stato messo fortemente in discussione negli ultimi anni. Il termine è criticato per la sua rigidità in termini di descrizione dello spazio, una scelta rassicurante ma sempre più irrilevante se riferita a una società sempre più fluida e interconnessa. Riprendendo un concetto nato per descrivere i sistemi informatici, alcuni parlano adesso di «scalabilità». Questo concetto può essere tradotto come la capacità di cambiare scala. La questione sta nel riconoscere che le organizzazioni e gli individui si muovono in una multi-scala e che stanno sviluppando (anche se in modo molto disomogeneo) una nuova abilità in termini di spazio che prenderebbe il nome di «scalabilità».

III. I bacini di vita transfrontalieri

1. Una realtà tangibile ma difficile da oggettivare

Poiché il concetto di bacini di vita non è in uso nella maggior parte dei Paesi confinanti, l'INSEE non ha sviluppato un approccio statistico per i bacini di vita transfrontalieri. Tuttavia, questi esistono e si sono sviluppati naturalmente nel corso di molti anni, come risultato degli scambi e delle relazioni su entrambi i lati della frontiera, incoraggiati dalla scomparsa fisica delle frontiere e in seguito agli accordi di Schengen, che in molti casi hanno portato a una forte interdipendenza transfrontaliera. Nonostante

gli ostacoli frequenti, nel Grand Est ci sono molti territori a forte integrazione transfrontaliera, considerati i suoi 700 km di confine.



Sembra difficile determinare in modo oggettivo il perimetro di azione di un bacino di vita transfrontaliero. In primo luogo, perché può variare per ogni individuo in entrambi i lati del confine, a seconda dei suoi spostamenti e delle sue attività (lavoro, abitudini di consumo, tempo libero, famiglia o amicizie). In secondo luogo, perché le abitudini legate allo spazio e derivati da queste attività (la frequentazione di luoghi diversi) non sono sufficienti per determinare le rappresentazioni che le persone possono avere del bacino di vita, ossia il modello

cognitivo che ne deriva. Queste persone provano un senso di appartenenza (sono di qui)? Sono legate a questo bacino di vita (mi sento bene lì)?

Sono quindi sia le pratiche (le attività) che le rappresentazioni personali (senso di appartenenza, attaccamento) a trasformare uno spazio transnazionale in un bacino di vita transfrontaliero. Quest'ultimo potrebbe quindi essere descritto come uno spazio vissuto e come tale percepito dai residenti di confine. Poiché ogni persona è unica e vive le proprie abitudini e percezioni diversamente, una determinazione geografica precisa del bacino di vita transfrontaliero diventa illusoria e passa in secondo piano: i flussi che al suo interno si rilevano risultano essere più importanti dell'identificazione del perimetro esatto.

2. Il riconoscimento ufficiale dopo la crisi sanitaria

La crisi sanitaria e la sua gestione hanno messo a dura prova il funzionamento dei bacini di vita transfrontalieri. La chiusura di molti valichi di frontiera e la reintroduzione dei controlli sono state male accolte dai residenti che lavorano dall'altra parte del confine, che vi fanno la spesa o che visitano i loro parenti. Per questi soggetti il confine non esiste nel quotidiano, ma sono consapevoli che resta vincolante sul piano politico e giuridico. L'improvvisa cessazione degli scambi quotidiani ha rappresentato un grave sconvolgimento, soprattutto in seguito alle politiche pubbliche che negli ultimi decenni hanno favorito l'integrazione e il commercio transfrontaliero. Per di più, la scelta di chiudere i confini potrebbe essere stata percepita come un fallimento dell'ideale europeo, della libera circolazione delle merci e delle persone.

Dal gennaio 2021 il Governo francese ha riconosciuto il concetto di "bacini di vita transfrontalieri" al fine di potere esentare la popolazione residente al vincolo di alcune misure adottate nell'ambito della lotta contro la pandemia da Covid-19 (come l'obbligo di presentare un test negativo alla frontiera). L'obiettivo era di garantire una continuità nello svolgimento di tutte le attività di vita quotidiana (lavoro, spesa, visite mediche, visite ai parenti, ecc.) che i residenti sono soliti compiere nel Paese confinante entro un raggio di 30 km (o 20 km per il Belgio) a partire dalla loro abitazione.

Con riserva di reciprocità dei Paesi limitrofi, questo riconoscimento rappresenta un grande progresso nella gestione della pandemia. In passato esistevano trattati fiscali che disciplinavano lo status dei lavoratori frontalieri, che sono anche residenti, consumatori e fruitori di servizi pubblici, la cui quotidianità è influenzata dalla loro condizione di vita transfrontaliera. Il Covid-19, per la prima volta, ha permesso di riconoscere ufficialmente la realtà di un'area che identifica un bacino di vita transfrontaliero e che non è costituita soltanto da lavoratori transfrontalieri. Come ha affermato il Sindaco di Annemasse, e presidente dell'area metropolitana franco-ginevrina, Christian Dupessey, «*la crisi ha rafforzato l'identità del territorio transfrontaliero*».

3. Gli ostacoli restano molteplici e persistenti

I bacini di vita transfrontalieri iniziano a ricevere quindi un timido riconoscimento ufficiale. Tuttavia, la specificità di queste zone riflette gli ostacoli che i residenti incontrano nella gestione pratica. A prescindere dall'ambito di riferimento (lavoro e lavoro agile, trasporti, salute, consumi, accesso ai servizi, ecc.), il «cittadino transfrontaliero» si scontra regolarmente con le difficoltà, sempre di più in aumento, che derivano dalla sua condizione. La crescita dei flussi e della mobilità nelle sempre più integrate regioni di confine ha portato a un concomitante aumento degli ostacoli.

La pandemia da Covid-19 ha rappresentato un punto culminante per questa situazione. L'interdipendenza dei territori, da una parte e dall'altra della frontiera, è stata dimostrata in modo vivido e talvolta doloroso sia per i lavoratori frontalieri, in prima battuta, che per tutti quei cittadini che attraversano regolarmente un confine per svolgere attività necessarie o addirittura essenziali (studi, cure, visite ai parenti). Oggi, mentre la crisi sanitaria sembra essere passata, gli ostacoli continuano ad esistere.

Esempio: ai dipendenti residenti in Francia è vietato svolgere attività di lavoro agile in Germania a causa dei rischi sostenuti dall'azienda tedesca, in particolare in termini d'imposta sul reddito (trattato fiscale franco-tedesco non adattato).

Esempio: in assenza di un accordo di rimborso (come esiste nelle ZOAST, *Zone di accesso all'assistenza sanitaria transfrontaliera organizzate*), molti pazienti francesi ospedalizzati presso strutture medico-sociali belghe o che ricevono cure regolari in ospedali del Saarland, del Lussemburgo o del Belgio, incontrano difficoltà nel rimborso dei costi residui da parte delle assicurazioni sanitarie complementari. Per farlo, devono ottenere le fatture quietanzate, il che può richiedere molto tempo, se non addirittura risultare impossibile.

Esempio: uno studente iscritto in un'università straniera ma che risiede in Francia non può ricevere una borsa di studio ERASMUS per gli studi in Francia, poiché la stessa è subordinata alla presentazione di un certificato di residenza all'estero.

Al fine di rimuovere questi ostacoli che danneggiano la mobilità e lo sviluppo economico, le parti interessate si sono riunite a Strasburgo lo scorso 20 giugno 2022, in occasione del primo Forum Economico Transfrontaliero (CBEF), per esprimersi a favore di sviluppi in ambito legale e fiscale, in particolare per quel che concerne le normative sul lavoro agile, l'indennità per il lavoro a tempo ridotto e la sicurezza sociale. Più in generale, è emersa la necessità di favorire una convergenza economica e di adottare un Codice Commerciale Europeo per superare le differenze tra i sistemi giuridici nazionali.

IV. Bacini di vita e servizi pubblici transfrontalieri, un tema affrontato a tutti i livelli

La questione dei bacini di vita transfrontalieri non è nuova, ma ponendo questi temi al centro del dibattito, la crisi sanitaria del 2020-21 ha fatto da apripista, dimostrando che i bacini di vita transfrontalieri incidono in modo significativo sulla popolazione, sul commercio e sulla produzione di ricchezza dell'Europa. Pertanto, non è più stato possibile ignorarli o considerarli una questione secondaria. Sia a livello europeo, che nazionale o regionale, una serie di recenti relazioni, pareri, leggi e altri testi ufficiali di vari organismi, hanno affrontato la questione transfrontaliera.

1. A livello europeo

- Il concetto di servizi pubblici transfrontalieri (CPS) è stato trattato da uno **studio ESPON**⁷ nel 2018. Lo studio ha riscontrato che esistono in Unione Europea 559 servizi di questo tipo in vari settori (trasporti, salute, ambiente, formazione, ecc.). Questa analisi ha evidenziato i problemi associati alla loro implementazione, alle esigenze future e alle soluzioni trovate.
- **Il parere del Comitato Europeo delle Regioni* del 5 febbraio 2021**⁸ invita al rafforzamento dei servizi pubblici transfrontalieri, che considera essenziali per migliorare la vita quotidiana nelle regioni europee di confine: *«L'accesso ai servizi pubblici in queste regioni [frontaliere], soprattutto in quelle in cui si riscontra un grave fenomeno di spopolamento, è spesso più limitato rispetto alle regioni centrali e alle regioni-capitale [...], e costituisce un fattore determinante per la qualità della vita. La fornitura di servizi pubblici transfrontalieri potrebbe risultare non solo vantaggiosa per i cittadini bensì anche più proficua, in quanto tali servizi sarebbero più ampiamente disponibili ed efficienti sotto il profilo dei costi. [...] Una maggiore disponibilità di servizi pubblici transfrontalieri potrebbe contribuire a ridurre gli effetti negativi della presenza delle frontiere e a migliorare la qualità della vita dei cittadini che risiedono nelle regioni di confine».*
- In **una relazione speciale pubblicata nel luglio 2021**⁹, la **Corte dei Conti europea** ha chiesto di realizzare *«il potenziale delle regioni transfrontaliere dell'Unione europea»* nell'ambito dei programmi INTERREG.



⁷ ESPON, Rete di Osservazione Europea per lo Sviluppo e la Coesione Territoriale, è un programma di ricerca sullo sviluppo territoriale europeo.

⁸ <https://cor.europa.eu/fr/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opId=CDR-2615-2020>

⁹ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_14/SR_cross-border_IT.pdf

- Nella sua relazione del 14 luglio 2021¹⁰ («Regioni frontaliere dell'UE: laboratori viventi dell'integrazione europea»), la Commissione europea propone di sviluppare «servizi pubblici transfrontalieri più numerosi e di qualità»; e di sostenerne la digitalizzazione al fine di renderli «per definizione interoperabili e transfrontalieri». È attraverso la dimensione transfrontaliera che il termine «servizio pubblico» è riconosciuto in un testo legislativo europeo.

- La Commissione europea intende trarre lezioni dalla pandemia Covid-19.

Ad esempio, la **riforma del Codice delle Frontiere Schengen***, iniziata nel 2021, mira a «limitare gli effetti dannosi del ripristino dei controlli alle frontiere interne [...]». È in particolare opportuno individuare misure che assicurino il funzionamento ininterrotto del mercato unico e tutelino gli interessi delle regioni



transfrontaliere e delle "città gemellate", ad esempio con autorizzazioni o deroghe per gli abitanti di quelle regioni »¹¹. In particolare, questi ultimi dovranno essere formalmente individuati dagli Stati membri e soggetti a deroghe in caso di crisi alle frontiere interne. Nel luglio 2022, la Commissione Europea ha anche pubblicato un rapporto¹² che valuta i due anni di gestione delle frontiere ai tempi della pandemia e il loro impatto sulle regioni di confine. La Commissione rileva la necessità di reinterpretare questa gestione, riconsiderando i confini non più come linee ma come zone. Nel formulare raccomandazioni per una loro gestione futura, la Commissione fa riferimento alla necessità di migliorare la conoscenza dei flussi transfrontalieri e delle aree funzionali, e di approfondire gli obiettivi politici nazionali ed europei che riguardano il lavoro, lo sviluppo economico transfrontaliero e le relative conseguenze sociali e territoriali.

In linea con questa relazione, e su invito del Parlamento europeo, la Commissione ha intrapreso un progetto pilota al fine di rispondere alle esigenze specifiche delle regioni transfrontaliere e di rafforzare la loro resilienza in futuro. A tal fine, nel luglio 2022, è stato lanciato un invito a presentare una manifestazione d'interesse per quegli enti giuridici transfrontalieri che desiderino migliorare la loro governance multilivello* e stabilire o implementare strategie transfrontaliere congiuntamente sviluppate.

¹⁰ https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/information/publications/reports/2021/eu-border-regions-living-labs-of-european-integration

¹¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del Regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (orientamento generale - 9 giugno 2022) : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9937-2022-INIT/it/pdf>

¹² Analisi dell'impatto delle misure alle frontiere adottate dagli Stati membri per combattere il Covid-19, 28/07/22 : https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2022/analysis-of-the-impact-of-border-related-measures-taken-by-member-states-in-the-fight-against-covid-19

- Il **programma INTERREG VI 2021-27** include tra i suoi obiettivi la nascita di una governance transfrontaliera e l'attuazione di strategie integrate nelle aree funzionali, con l'obiettivo esplicito di «*rimuovere gli ostacoli giuridici e di altro tipo nelle regioni transfrontaliere*».

2. A livello nazionale e bilaterale

- Il 9 marzo 2022, facendo tesoro delle lezioni apprese dalle misure adottate in risposta alla crisi sanitaria, l'**Assemblea Nazionale francese** ha adottato una risoluzione europea «*volta ad aumentare il lavoro agile dei lavoratori transfrontalieri e a procedere a una revisione europea del loro status*».
- La **Legge 3Ds del 9 febbraio 2022** ha finalmente dedicato un capitolo alla cooperazione transfrontaliera. Le disposizioni introdotte grazie all'attività di sensibilizzazione della Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)* e dei deputati interessati, riguardano, tra l'altro, la cooperazione in materia di assistenza sanitaria, l'apprendistato transfrontaliero e la partecipazione degli enti locali stranieri al capitale delle SPL (Società Pubbliche Locali) francesi. Tali disposizioni rappresentano un importante passo in avanti nella presa in considerazione della questione transfrontaliera nell'ambito delle politiche nazionali.
- Il **Trattato di Aquisgrana (TALC, *Traité d'Aix-la-Chapelle*)**: firmato il 22 gennaio 2019 ed entrato in vigore un anno dopo, il Trattato di Aquisgrana è destinato a segnare una nuova tappa nella cooperazione franco-tedesca. A differenza del suo predecessore, il Trattato dell'Eliseo (1963), che ignorava la dimensione transfrontaliera, il TALC prevede la creazione di un comitato di cooperazione transfrontaliera incaricato in particolare di «*monitorare le difficoltà incontrate nei territori di confine e a presentare proposte per porvi rimedio*¹³». A differenza della prassi precedente, che consisteva principalmente nel trasmettere i problemi a livello superiore, oggi gli attori locali sono coinvolti nella ricerca di soluzioni riguardo agli aspetti più «fastidiosi» del quotidiano.
 Nell'ambito del TALC e a seguito di una risoluzione del Comitato di Cooperazione Transfrontaliera (CCT) dell'ottobre 2021, le autorità francesi e tedesche hanno deciso di creare un indicatore della complessità delle procedure transfrontaliere, cui seguirà la semplificazione delle tre procedure amministrative più complesse e tediose per gli abitanti delle zone di confine. Per questo progetto, che dovrebbe essere completato tra la fine del 2023 e il 2024, è stata presentata congiuntamente una domanda alla Commissione Europea nell'ambito dello Strumento di Supporto Tecnico. Nel marzo 2022, la Commissione ha approvato questo supporto tecnico per l'intero progetto.
- Il **Trattato del Quirinale**: firmato il 26 novembre 2021, stabilisce i principi della cooperazione bilaterale rafforzata tra la Francia e l'Italia. L'articolo 10 del trattato, dedicato alla cooperazione transfrontaliera, introduce i concetti di «*servizi pubblici comuni*» e di «*bacino di vita transfrontaliero*¹⁴». Tuttavia, quest'ultimo non è definito con precisione.

¹³ Trattato di Aquisgrana: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/allemande/relation-bilaterales/le-traite-d-aix-la-chapelle-sur-la-cooperation-et-l-integration-franco/>

¹⁴ Trattato del Quirinale: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/italie/relation-bilaterales/le-traite-du-quirinal/>

Estratto dell'articolo 10.2 del Trattato del Quirinale :

Le Parti incoraggiano il dialogo tra amministrazioni e parlamenti sul recepimento del diritto europeo al fine di evitare eventuali conseguenze pratiche pregiudizievoli per gli scambi nei bacini di vita frontiera legate a differenze significative nelle misure adottate a titolo nazionale.



● Il 19 settembre 2022, la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT) ha lanciato un progetto sperimentale volto a «*elaborare una convenzione sul bacino di vita transfrontaliero in un territorio transfrontaliero pilota*». Attraverso un'analisi delle esigenze e delle aspettative del territorio interessato, nonché delle opportunità o degli ostacoli giuridici e normativi, l'obiettivo è quello di definire il concetto di bacino di vita transfrontaliero e di formulare per questi territori delle raccomandazioni.

3. A livello regionale

- Il Consiglio Parlamentare interregionale della Grande Regione*, in una raccomandazione sulle modifiche allo status dei lavoratori frontalieri, adottata durante la sessione plenaria del 10 giugno 2022, ha chiesto che «*i territori di confine siano considerati ed intesi prima di tutto come spazi funzionali, che costituiscono veri e propri bacini di vita transfrontalieri, che non possono essere ridotti a spazi artificiali distribuiti su 30 km da entrambi i lati delle frontiere*».
- Per quel che concerne il vertice dei dirigenti della **Grande Région**, in una relazione del 30 giugno 2022 sulla gestione della crisi sanitaria¹⁵, si chiede di «*riconsiderare le zone di confine come bacini di vita integrati e interdipendenti*» e in particolare di «*garantire una base di diritto per [i loro abitanti], e persino il riconoscimento di una realtà da "cittadino transfrontaliero"*». Inoltre, il progetto Interreg SDTGR, realizzato tra il 2018 e il 2021 nell'ambito del programma Interreg V A Grande Région, ha portato all'adozione del **Piano di sviluppo territoriale per la Grande Région**, destinato a guidare una strategia congiunta per gli attori della Grande Région fino al 2040¹⁶. Questo piano dovrebbe aiutare le aree funzionali territoriali transfrontaliere, come definite nel nuovo programma di cooperazione Interreg VI, ad avviare uno sviluppo territoriale integrato, riducendo gli ostacoli economici, sociali o ambientali del loro territorio.



¹⁵ <https://www.granderegion.net/Actualites/2022/Rapport-sur-la-gestion-transfrontaliere-des-crises-les-Executifs-de-la-Grande-Region-force-de-proposition-pour-une-gestion-de-crise-amelioree-en>

¹⁶ <https://amenagement-territoire.public.lu/fr/grande-region-affaires-transfrontalieres/SDT-GR.html>

- Infine, l'asse 13 del **Piano Stato-Regione 2021-27 per la regione Grand Est** esprime la volontà di «*cancellare gradualmente le frontiere in termini di trasporto, sviluppo e accesso ai servizi pubblici, fornendo soluzioni ai problemi quotidiani dei cittadini*». ¹⁷

¹⁷http://far.regions-et-formation.fr/far/documents/far/grand_est_document_cadre_du_cper_grand_est_2021_2027_2021-03-31.pdf



02. PARERI

INTRODUZIONE

Come dettagliato nel rapporto, il bacino di vita esprime un concetto specificamente francese e il termine servizio pubblico assume un significato particolare nel nostro Paese e può essere diverso rispetto a quello dei Paesi limitrofi nel Grand Est. Tuttavia, la validità di questi termini non si ferma al confine e la loro dimensione transfrontaliera non è trascurabile. Infatti, un terzo degli abitanti dell'Unione Europea vive vicino ad un confine e per questi 150 milioni di persone, i bacini di vita transfrontalieri rappresentano una realtà quotidiana di lungo corso. Costoro vivono, lavorano, comprano e usufruiscono, in alcuni casi anche da decenni, dei servizi pubblici transfrontalieri.

Queste aree sempre più integrate, dove i territori da una parte e dall'altra della frontiera sono interdipendenti, registrano un aumento sempre più significativo dei flussi e della mobilità, senza però che gli ostacoli vengano eliminati per gli abitanti. Di fatto, vivere vicino ad un confine o attraversarlo regolarmente significa affrontare quotidianamente una serie di ostacoli che altri cittadini non incontrano normalmente. Nel 2022, sebbene l'Unione Europea si impegni da diversi decenni a realizzare un'area di libera circolazione per le persone, beni e servizi, **un bacino di vita transfrontaliero può ancora essere definito come un flusso che incontra ostacoli a causa della presenza di un confine.**

Negli ultimi anni, la consapevolezza sull'esistenza di questi ostacoli e il potenziale di sviluppo dei bacini di vita, se tali ostacoli venissero rimossi, è notevolmente accresciuta. E' stata la crisi sanitaria da Covid-19, e le sue conseguenze ad ampio raggio sulla vita quotidiana di milioni di persone, a dimostrare pienamente l'importanza delle aree transfrontaliere. Oggi queste sono una fra le principali preoccupazioni dei governi e delle assemblee nei vari Paesi membri dell'Unione Europea, degli organismi e delle organizzazioni sovranazionali, sia a livello europeo (Commissione Europea, Comitato delle Regioni) che regionale (Alto Reno, Grande Region).

La situazione attuale sembra essere particolarmente favorevole per il riconoscimento ufficiale dei bacini di vita transfrontalieri, delle loro specificità, e dello sviluppo dei servizi pubblici accessibili a tutti gli abitanti. Con oltre 700 km di confini, la regione del Grand Est abbraccia molti territori a forte integrazione transfrontaliera, per questa ragione il CESER Grand Est ha ritenuto opportuno contribuire al dibattito sul tema.

A tal fine, tenendo conto di alcune delle idee proposte nei rapporti recentemente pubblicati dalle autorità della Grande Région¹⁸, il CESER Grand Est formula le seguenti raccomandazioni.

¹⁸ - Seminario CESGR sulla salute "Aree di resilienza per i sistemi sanitari della Grande Région" - 28/04/2022

- Raccomandazione CPI sulle modifiche allo status dei lavoratori transfrontalieri - 10/06/2022

- Parere CESGR "Per uno sviluppo coerente della metropoli transfrontaliera del Lussemburgo nella Grande Région" - 29/06/2022

I. Conoscere i bacini di vita transfrontalieri

1. Contesto e problematiche



Per i cittadini i bacini di vita transfrontalieri rappresentano una realtà ormai incontrovertibile, la cui esistenza e le cui specificità sono state messe inequivocabilmente in evidenza durante la crisi sanitaria del Covid-19. Il «bacino di vita» esprime un concetto specificamente francese ma, eccezion fatta per la Vallonia, il suo significato è stato ignorato in altri paesi. Inoltre, stando all'INSEE, la definizione del bacino di vita si ferma al confine e la sua dimensione transfrontaliera rappresenta un punto cieco dal punto di

vista statistico. Il perimetro che determina un bacino di vita transfrontaliero varia da individuo ad individuo, in funzione delle sue attività e delle rappresentazioni che si hanno su di esso. Il bacino di vita transfrontaliero può essere quindi definito uno spazio come tale vissuto e percepito dai suoi abitanti.

2. Posizione del CESER

Fatte salve le suddette premesse, il CESER ritiene che una precisa ed oggettiva delimitazione geografica del bacino di vita transfrontaliero sia impossibile, oltre che non auspicabile poiché comporterebbe una ridefinizione dei confini all'interno degli Stati. Resta comunque importante non rinunciare ad individuare i tratti che caratterizzano le aree transfrontaliere.

A tal fine, è necessario che da entrambi i lati delle frontiere si sviluppino risorse e strumenti di osservazione condivisi, volti a comprendere meglio queste aree, e in particolare, a comprendere i flussi che si sviluppano al loro interno.

3. Raccomandazioni del CESER

* Per quanto riguarda il contributo fornito dai programmi INTERREG 2021-2027 alle **strategie per le «aree funzionali transfrontaliere»**, il CESER accoglie con favore questi elementi innovativi e spera che questi possano servire come strumenti utili per adeguare le politiche alle esigenze dei territori transfrontalieri.

* Il CESER incoraggia l'INSEE e gli uffici statistici dei Paesi confinanti a **collaborare congiuntamente al fine di elaborare dati statistici condivisi** e definire, nel modo più preciso possibile, quali siano i «bacini di vita transfrontalieri», intesi come territori in cui gli abitanti hanno accesso alla stessa gamma di strutture e servizi principali.

* Il CESER **sostiene le iniziative volte a creare «Sistemi Informativi Geografici transfrontalieri»** (SIG - Grande Région, GéoRhéna), che dovrebbero fornire una migliore comprensione dei bacini di vita transfrontalieri.

* Il CESER invita la Regione a **realizzare o coordinare delle indagini generali sulla mobilità nelle aree transfrontaliere**, al fine di valutare più nel dettaglio non solo il pendolarismo ma i flussi dei cittadini frontalieri nel loro complesso. Sarebbe auspicabile potere avviare questo approccio, in via sperimentale, all'interno di un'area che registri dei flussi giornalieri significativi, come ad esempio quella del perimetro GECT (Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale*) Alzette-Belval.

* Il CESER invita i centri dell'impiego e della formazione a **condividere le informazioni sui posti di lavoro che scarseggiano in entrambi i lati della frontiera**, al fine di ottenere una migliore corrispondenza tra domanda e offerta di lavoro.

* Il CESER propone la **creazione di centri di osservazione sanitaria a livello dei principali raggruppamenti transfrontalieri** (Grande Regione, Alto Reno, Francia-Vallonia-Vlaanderen), per fornire informazioni che aiutino le autorità sanitarie di entrambi i confini a prendere decisioni coordinate.

II. Riconoscere i bacini di vita transfrontalieri

1. Contesto e problematiche

Le persone che vivono nelle zone di confine devono regolarmente confrontarsi con ostacoli e impedimenti che gli altri cittadini non sono soliti vivere. Nei periodi di crisi, tutti gli aspetti della loro vita quotidiana possono essere fortemente e stabilmente compromessi. Si può quindi parlare di una forma di discriminazione che viola l'uguaglianza fra i cittadini che dovrebbero invece essere detentori degli stessi diritti e delle stesse opportunità.

In termini di occupazione, l'aumento dell'utilizzo del lavoro agile ha rappresentato uno degli aspetti più rilevanti della crisi sanitaria. Questo strumento di ampia portata e in linea di principio sostenibile, ha degli effetti generalmente positivi sullo stile di vita delle persone che ne fanno uso. Tuttavia, per i lavoratori transfrontalieri, questa pratica si è rilevata particolarmente vantaggiosa in termini di riduzione dei tempi di viaggio, ma ha comportato delle difficoltà amministrative a causa delle differenze tra i regimi fiscali e previdenziali degli Stati e anche a causa degli accordi interstatali restrittivi, in particolare, dal 30 giugno 2022, quando alcune deroghe attuate durante la pandemia non sono più state applicabili. Eppure, da diversi mesi e su tutti i livelli, il tema del lavoro agile per i lavoratori frontalieri e del relativo regime fiscale è stato oggetto di discussione in numerosi documenti ufficiali¹⁹, che chiedono alle autorità nazionali ed europee di adottare delle soluzioni permanenti e armonizzate.

¹⁹ - Risoluzione europea dell'Assemblea Nazionale sull'aumento del lavoro agile dei lavoratori transfrontalieri e dibattito europeo sul loro status - 9 marzo 2022

- Parere del CES europeo sulla tassazione dei lavoratori agili transfrontalieri e dei loro datori di lavoro - 13 luglio 2022

- Appello della Task Force "Lavoratori frontalieri 3.0" della Grande Région ai decisori politici affinché comprendano rapidamente l'esercizio del lavoro agile in un contesto frontaliere, al fine di rispondere alle domande aperte dopo il 30 giugno 2022.

- Risoluzione dell'Ufficio di presidenza del GECT PAMINA Eurodistrict sulla tassazione dei telelavoratori transfrontalieri e dei loro datori di lavoro - 13 settembre 2022

2. Posizione del CESER

Il CESER ritiene che il bacino di vita transfrontaliero debba essere riconosciuto a tutti i livelli di governance in Europa e in modo stabile e definitivo. Inoltre, il CESER reputa che il concetto di zona transfrontaliera debba essere valutata in modo flessibile. Così facendo una distanza precisa dal confine (ad esempio un limite di 30 km, come compare nei trattati fiscali e come è stato adottato durante la pandemia) risulta essere troppo artificiale e restrittiva e ha per conseguenza lo spostamento del confine e non la sua eliminazione.

Il CESER ritiene che la situazione dei pendolari transfrontalieri non debba essere affrontata solo dal punto di vista dell'impiego. I residenti delle aree transfrontaliere non sono solo lavoratori, ma anche consumatori, fruitori di servizi pubblici e cittadini. Per molti di loro, tutti gli aspetti della vita quotidiana sono influenzati dalla condizione transfrontaliera e resta quindi importante sviluppare in essi un sentimento di appartenenza al bacino di vita transfrontaliero.

3. Raccomandazioni del CESER

* Il CESER chiede alle istituzioni europee (Commissione, Parlamento, Consiglio dei Ministri) di **attribuire al concetto di «bacino di vita transfrontaliero», e più in generale allo status di «cittadino transfrontaliero», un riconoscimento normativo.**

* Il CESER chiede alla Regione di **individuare uno o più territori pilota per avviare una sperimentazione dei protocolli di crisi**, nell'ambito della revisione del Codice frontiere Schengen.

* Il CESER invita a rivedere lo **status dei lavoratori transfrontalieri al fine di garantire una maggiore flessibilità**, in particolar modo per quel che concerne il lavoro agile.

* Considerando che qualsiasi persona che viva vicino ad un confine dovrebbe poter beneficiare dello status di «cittadino transfrontaliero», il CESER propone che venga rilasciata a chiunque ne faccia richiesta motivata **una carta del «cittadino transfrontaliero»**. Questa carta in formato digitale e cartaceo cui è abbinato un codice QR, garantirebbe al suo titolare una mobilità senza ostacoli anche in tempi di crisi, il diritto al lavoro agile senza restrizioni e l'accesso ai servizi in entrambi i lati del confine. Questo strumento, insieme alla tessera europea sanitaria, esenterebbe il suo titolare dall'obbligo di compilazione del modulo A1²⁰.

* Il CESER sostiene la **creazione del portale Bürgerportal/Portail citoyen (portale del cittadino) tra il Baden-Württemberg e la Regione Grand Est**, che mira a rafforzare la partecipazione transfrontaliera dei cittadini. Il CESER auspica che questa iniziativa venga estesa alla Grande Région, ricordando che nel 2020 è stato pubblicato un parere specifico dedicato alla società civile transfrontaliera e ai metodi per avvicinare quest'ultima al processo decisionale pubblico²¹.

* Per rafforzare il senso di appartenenza e di attaccamento degli abitanti al territorio transfrontaliero, il CESER sostiene **la creazione di scuole transfrontaliere e l'insegnamento della lingua del vicino in**

²⁰ Il Modulo A1 è un documento europeo portatile che certifica la normativa sulla sicurezza sociale applicabile quando si svolge attività in diversi Stati membri dell'Unione Europea.

²¹ La società civile transfrontaliera - Per una democrazia partecipativa vicina ai cittadini, a livello di bacini di vita - 8 ottobre 2020

tutte le scuole; promuove **lo sviluppo di scambi transfrontalieri** (come gemellaggi scolastici) e invita alla **sperimentazione di un servizio civico transfrontaliero e di un Erasmus per i mestieri** e gli apprendistati su scala transfrontaliera. (*Le 100 proposte del CESER Grand Est "per una revisione economica, sociale ed ambientale" - 2021 - Proposte n. 75, 76 e 77*).

III. Promuovere e sviluppare i servizi pubblici transfrontalieri

Il CESER considera i servizi pubblici un elemento essenziale per migliorare la vita dei cittadini nei bacini di vita transfrontalieri, al pari del Comitato Europeo delle Regioni (Parere del 5 febbraio 2021) e della Commissione Europea (Rapporto del 14 luglio 2021). Oltre a considerare i servizi pubblici in generale, il CESER ha voluto concentrare la sua attenzione e le sue raccomandazioni su due questioni che la crisi sanitaria ha particolarmente colpito: la mobilità transfrontaliera dei cittadini e il loro accesso all'assistenza sanitaria.

1. Sui servizi pubblici in generale

a. Contesto e problematiche

In due documenti ufficiali pubblicati nel 2021, il Comitato Europeo delle Regioni (Parere del 5 febbraio) e la Commissione Europea (Rapporto del 14 luglio) hanno riconosciuto che l'accesso ai servizi pubblici è spesso più limitato nelle zone di confine rispetto alle regioni centrali o nelle capitali, e che quindi è necessario sviluppare e rafforzare i servizi pubblici transfrontalieri.

Sebbene la dematerializzazione offra per la maggior parte dei cittadini nuove modalità di accesso ai servizi pubblici, dall'altro lato questo processo rischia di causare una diminuzione dell'accesso ai diritti e un'esclusione per quei cittadini che hanno difficoltà nell'utilizzo degli strumenti informatici. Questo rischio è ancora maggiore per quanti risiedono nelle aree transfrontaliere e che sono soggetti a regimi fiscali o previdenziali specifici.



Edificio del servizio di collocamento transfrontaliero a Kehl - © Stadler RGE

b. Posizione del CESER

Una volta rilevata l'inadeguatezza della cooperazione transfrontaliera, la crisi sanitaria del Covid-19 ha anche evidenziato come sia necessario lavorare ancora su questo fronte. In quest'ottica, il CESER attribuisce particolare importanza al concetto di prossimità: la governance nelle aree transfrontaliere deve essere esercitata quanto più vicino possibile al cittadino, in modo da poter rispondere il più efficacemente possibile alle sue esigenze specifiche. Per questo motivo, il territorio istituzionale deve essere il più vicino possibile all'area funzionale in cui gli abitanti vivono quotidianamente, ovvero il bacino di vita.

c. Raccomandazioni del CESER

* Considerando che i servizi pubblici transfrontalieri devono essere organizzati e gestiti a livello locale, il CESER propone di **conferire ai GECT una nuova vocazione**. Attraverso le loro competenze di governance transfrontaliera, questi GECT potrebbero fondere gli spazi funzionali con quelli istituzionali, rendendo così possibile il passaggio da un "territorio di progetto" a un "territorio di potere". Questi GECT potrebbero, ad esempio, gestire fondi di solidarietà e di sostegno sui temi della questione transfrontaliera che coinvolgano tutti i vicini (*Le 100 proposte del CESER Grand Est «per una revisione economica, sociale e ambientale» - 2021 - Proposta N°3*).

* A partire dal servizio di collocamento transfrontaliero (Services de Placement Transfrontalier -SPT, gestito da Pôle Emploi), già presente nel confine franco-tedesco, il CESER propone di **adattare il servizio pubblico di collocamento alle esigenze degli altri confini** della regione Grand Est.

* Il CESER invita la Regione a:

- ➔ **Sostenere il progetto trinazionale (Francia-Germania-Svizzera) delle Maisons de service del Reno superiore;**
- ➔ Garantire la collaborazione con le maisons France Services e con tutti i partner (INFOBEST, associazioni, ecc.) coinvolti nella facilitazione dell'adempimento delle formalità amministrative transfrontaliere;
- ➔ Estendere il progetto alla Grande Région.

* Al fine di garantire che i servizi pubblici restino accessibili al maggior numero di cittadini possibile, preservando il rapporto umano come elemento essenziale per rispondere alle esigenze amministrative delle persone che vivono nelle aree transfrontaliere, il CESER invita tutti gli enti che gestiscono i servizi pubblici a:

- ➔ **Mantenere altre modalità di accesso oltre a quelle digitali.**
- ➔ **Garantire che i servizi di accoglienza siano gestiti da personale che parla la lingua del vicino.**

* Il CESER raccomanda un'armonizzazione a livello transfrontaliero nell'introdurre la tecnologia digitale presso le amministrazioni interessate (fisco, pensioni, CARSAT, MSA, CPAM, CAF, ecc.).

2. Sulla mobilità transfrontaliera dei cittadini

a. Contesto e problematiche

In alcuni casi, i flussi transfrontalieri e l'accesso ai servizi possono essere compromessi da un ostacolo fisico (ad esempio un fiume come il Reno) e dalla mancanza di infrastrutture per attraversarlo. In altri casi le infrastrutture che esistono sono sottodimensionate rispetto alla portata dei flussi (ad esempio, la A31 verso il Lussemburgo). Inoltre può succedere che i sistemi di trasporto pubblico nazionali non siano coordinati o interoperabili. Il successo del tram Strasburgo-Kehl, dalla sua inaugurazione nel 2017, testimonia invece l'importanza d'investire nel trasporto pubblico regolare che conferma e consolida l'esistenza di un bacino di vita transfrontaliero.

b. Posizione del CESER

Poiché un bacino di vita transfrontaliero è caratterizzato dalla presenza di flussi e di trasporti, la mobilità dei cittadini rappresenta un fattore cruciale per il loro buon funzionamento. Per il CESER, l'approccio transfrontaliero alla mobilità deve organizzarsi seguendo diversi assi d'intervento:

- Una riduzione della mobilità attraverso la promozione del lavoro agile;
- La promozione di una mobilità più sostenibile: incoraggiare il trasferimento modale a favore del trasporto pubblico, della mobilità lenta e della mobilità condivisa (car pooling, car sharing, ecc.);
- Sviluppo congiunto di infrastrutture e servizi di mobilità intelligente.

c. Raccomandazioni del CESER

* Il CESER raccomanda che i **sistemi di trasporto pubblico (treni, autobus) su entrambi i lati dei confini franco-belga, franco-tedesco e franco-svizzero siano interconnessi, anche digitalmente**, in modo da armonizzare orari e tariffe.

* Fatta salva la verifica sulla sperimentazione di 6 mesi della linea 323 (da Roussy-le-Village), il CESER chiede di **estendere la gratuità del trasporto dall'ultima fermata in Francia a tutti gli autobus che attraversano il confine con il Lussemburgo**.



Servizio di autobus transfrontaliero sulla linea Kandel-Lauterbourg-Berg - © Eurodistrict PAMINA

* Il CESER invita la Regione Grand Est a sostenere con forza il progetto di **ripristino della linea ferroviaria tra Colmar e Friburgo** e ad accelerare la **riattivazione della linea Rastatt-Haguenau**, resa obbligatoria dall'applicazione del Trattato di Aquisgrana. Questi due progetti, come la linea Givet-Dinant, devono essere inclusi nella mappa delle reti di trasporto transeuropee (TEN) della Commissione Europea.

* Come recentemente dichiarato in un parere apposito²², il CESER si rammarica che nel Piano ciclabile regionale «rispetto alle diverse azioni proposte, le questioni transfrontaliere siano assenti». Il CESER raccomanda inoltre «che il futuro Piano ciclabile regionale integri pienamente le questioni transfrontaliere e che coinvolga nel suo sviluppo i Paesi e le regioni vicine».

3. Sulla sanità e sulla sicurezza dei cittadini

a. Contesto e problematiche

Poiché si tratta di un servizio pubblico utilizzato da entrambi i lati del confine, l'assistenza sanitaria è stata particolarmente colpita dalle restrizioni alla mobilità imposte durante la crisi del Covid-19. Sia che si tratti di medicina d'urgenza, di visite o di esami di routine, d'interventi singoli o semplicemente di far visita ai parenti in ospedale o in un centro di assistenza a lungo termine, attraversare il confine per motivi di salute è ormai diventato un aspetto comune per molte persone che vivono in quelle zone, in particolare nelle *aree organizzate di accesso alle cure transfrontaliere* (ZOAST, Zones organisées d'accès aux soins transfrontaliers). Durante la crisi sanitaria, il ripristino dei controlli o addirittura la

²² Parere sul Piano ciclabile regionale - 16 giugno 2022

chiusura totale delle frontiere ha causato più di un semplice disagio: per alcuni pazienti si è trattato di una vera e propria perdita di opportunità in termini di assistenza medica.

b. Posizione del CESER

La crisi sanitaria del Covid-19 ha duramente messo alla prova tutti i sistemi sanitari nazionali. Nell'emergenza la solidarietà transfrontaliera ha operato caso per caso per salvare vite umane. Tuttavia, le decisioni non coordinate delle autorità sanitarie nei Paesi interessati hanno evidenziato la necessità d'intavolare un dibattito transfrontaliero sulle principali questioni sanitarie: sullo stato di salute delle popolazioni, sullo stato dell'assistenza sanitaria disponibile, sui flussi di pazienti, sul coordinamento dei servizi di emergenza, ecc. Per il CESER questa riflessione deve avvenire a partire dalle esperienze che hanno già dimostrato la loro rilevanza ed efficacia e che devono essere estese a tutte le aree di confine.

c. Raccomandazioni del CESER

* Il CESER auspica l'**introduzione della libera circolazione transfrontaliera** dei pazienti, senza ostacoli amministrativi o finanziari, e il rafforzamento della cooperazione sanitaria transfrontaliera e dei meccanismi di solidarietà (Le 100 proposte del CESER Grand Est «*per una revisione economica, sociale e ambientale*» - 2021 - Proposta n. 74). Sulla base del modello ZOAST (*Zones organisés d'accès aux soins transfrontaliers*), l'accesso gratuito alle cure dovrebbe essere basato su:

- ➔ Un sistema di flusso di informazioni digitali sicuro e condiviso dalle autorità sanitarie e dagli enti di sicurezza sociale in entrambi i lati dei confini;
- ➔ La tessera europea sanitaria per identificare i pazienti presso le strutture sanitarie e gli organismi di sicurezza sociale, al fine di introdurre un sistema automatico transfrontaliero di «pagamento terzi» da parte del sistema sanitario del Paese d'origine del paziente che si è spostato.

* Il CESER sostiene l'**apertura di centri sanitari multidisciplinari transfrontalieri** per limitare la mancanza di assistenza medica in alcune zone rurali (Le 100 proposte del CESER Grand Est «*per una revisione economica, sociale e ambientale*» - 2021 - Proposta n. 73). Queste strutture dovrebbero far parte di territori sanitari transfrontalieri, che l'ARS Grand Est è incoraggiata a creare in via sperimentale.

* Il CESER raccomanda di **valutare la realizzazione di contratti sanitari locali transfrontalieri e gruppi ospedalieri transfrontalieri**.

* Il CESER chiede di continuare la cooperazione tra gli ospedali di frontiera franco-tedeschi e franco-lussemburghesi durante il picco della crisi sanitaria (Le 100 proposte del CESER Grand Est «*per una revisione economica, sociale e ambientale*» - 2021 - Proposta n. 71).



Veicoli di pronto soccorso francesi e tedeschi- © Eurodistrict PAMINA

* Il CESER raccomanda di **sviluppare la cooperazione nel campo dell'assistenza medica d'urgenza su tutti i confini della regione del Grand Est**, sulla falsariga dell'accordo europeo sull'assistenza medica d'urgenza transfrontaliera tra i servizi mobili di emergenza e rianimazione (SMUR) di Mont-Saint-Martin (Meurthe-et-Moselle) e Arlon (Belgio), efficaci dal 2009.

* Seguendo l'esempio della prassi in vigore nella regione dell'Alto Reno (Alsazia, Baden-Württemberg, Svizzera), è **necessario che gli Stati concludano degli accordi al fine di consentire ai vigili del fuoco e ai servizi di emergenza di intervenire dall'altra parte del confine**, garantendo al contempo la compatibilità tecnica delle attrezzature.

* Il CESER ribadisce l'importanza d'istituire dei **piani di formazione transfrontalieri, in particolare per le professioni mediche e paramediche in carenza di personale**, tenendo conto delle differenze nelle pratiche professionali dei Paesi vicini (*Le 100 proposte del CESER Grand Est «per una revisione economica, sociale e ambientale» - 2021 - Proposta n. 72*). Questi piani dovrebbero essere organizzati con corsi di formazione i cui contenuti, metodi e qualifiche sono armonizzati su entrambi i lati delle frontiere. Tali corsi potrebbero ispirarsi a quelli franco-tedeschi istituiti per gli assistenti all'infanzia offerti dal 2018 dalle due scuole di Schiltigheim (ESEIS) e di Kork (Evangelische Fachschule für Heilerziehungspflege). Questo corso bilingue e a doppia qualifica consente agli studenti di lavorare in entrambi i Paesi.

CONCLUSIONI

Vista la sua posizione geografica con i suoi quattro confini nazionali, il Grand Est affronta, per le sue aree transfrontaliere, un'importante sfida regionale. Il Grand Est ha tutto l'interesse a rendere flessibili le relazioni locali con i suoi vicini, sia per il mantenimento del benessere economico che per la qualità di vita dei suoi abitanti. A fronte di ciò, questi territori possono e devono essere concepiti come laboratori d'integrazione europea, a condizione che siano considerati autentici bacini di vita transfrontalieri i cui servizi pubblici siano a beneficio della collettività intera, indipendentemente dalla residenza o dalla nazionalità degli abitanti.

Poiché le questioni transfrontaliere non rappresentano un'esclusiva del Grand Est, il Consiglio regionale dovrebbe fare in modo che queste diventino uno dei principali argomenti di discussione, di scambio di esperienze e di condivisione di risorse con le altre regioni francesi. Dal canto suo, il CESER Grand Est intende porre questo tema come prioritario nelle relazioni con gli altri enti omologhi nelle altre regioni francesi, in particolare con quelle con cui condivide un confine nazionale (Borgogna - Franche-Comté, Hauts-de-France).

In questo parere, il CESER Grand Est ha dato risalto ai temi della salute e della mobilità, resi prioritari dalla crisi sanitaria per i territori transfrontalieri. Questa crisi e le sue conseguenze portano alla ribalta anche altri temi come quelli inerenti alle filiere corte, alla carenza di manodopera in alcuni settori produttivi e ai cambiamenti nel mondo del lavoro, in particolare il lavoro agile. Su questi temi come su altri, occorre che la società civile si esprima in modo organizzato anche sotto il profilo delle relazioni transfrontaliere.



03. ALLEGATI

GLOSSARIO

* **Comitato europeo delle regioni (CdR)**

Creato nel 1994, il Comitato Europeo delle Regioni (CdR) è l'assemblea dei rappresentanti locali e regionali dell'Unione Europea. Essa rappresenta le autorità subnazionali (regioni, contee, province, dipartimenti, comuni, città, ecc.) nel sistema istituzionale dell'UE.

* **Governance multilivello**

Descrive un'azione coordinata dell'Unione Europea, degli Stati membri e delle autorità regionali e locali al fine di sviluppare, strutturare e attuare le politiche europee, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

* **Grande Région**

La Grande Région comprende i Länder tedeschi di Saarland e Renania-Palatinato, la parte della Lorena del Grand Est in Francia, la Regione Vallona, le comunità francesi e tedesche in Belgio e il Granducato di Lussemburgo. Con una superficie di 65.400 km², conta una popolazione di 11,3 milioni di abitanti, di cui più di 250.000 sono lavoratori transfrontalieri.

La Grande Région ha il compito di gestire le questioni comuni e promuovere una migliore qualità di vita per gli abitanti. Essa ha acquisito personalità giuridica diventando un GECT (Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale) nel 2010.

* **Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT)**

Il GECT è una forma giuridica di strumento di cooperazione transfrontaliera la cui costituzione è stata definita dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea in un regolamento adottato nel luglio 2006. I GECT sono dotati di personalità giuridica e sono costituiti da soggetti giuridici di almeno due Stati membri (governi, autorità locali, istituzioni pubbliche, università, ecc.). Il loro obiettivo è quello di facilitare e promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale all'interno dell'Unione Europea. I loro compiti comprendono l'attuazione di programmi cofinanziati dall'UE o di qualsiasi altro progetto di cooperazione transfrontaliera europea.

* **Area Schengen**

Creata dall'Accordo di Schengen (1985) e dalla Convenzione di Schengen (1990), l'area Schengen delimita una zona di libera circolazione delle persone senza controlli alle frontiere interne. Riunisce 26 Stati: 22 dei 27 membri dell'Unione Europea, più quattro Stati associati (Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein).

Istituito nel 2006 e modificato per la prima volta nel 2016, il Codice delle Frontiere Schengen stabilisce le regole per l'attraversamento delle frontiere esterne dell'UE e i controlli alle frontiere interne.

* **INFOBEST**

Rappresenta una rete di quattro uffici franco-tedeschi o franco-tedeschi-svizzeri distribuiti lungo il confine con il Baden-Württemberg, la Renania-Palatinato e la Svizzera. Gli INFOBEST, acronimo di INFORMATION und BERATUNGSSTELLE – sono un centro pubblico di informazione e consulenza e forniscono informazioni sulla Germania, sulla Francia e sulla Svizzera e possono essere consultati gratuitamente per svariati argomenti, tra i quali la previdenza sociale, l'occupazione, la fiscalità, il trasferimento in un Paese vicino, l'istruzione scolastica e l'immatricolazione dell'auto.

*** INTERREG**

In risposta all'obiettivo di «cooperazione territoriale europea» della politica di coesione dell'Unione Europea, i programmi INTERREG mirano a promuovere la cooperazione tra le regioni europee e lo sviluppo di soluzioni comuni nei settori dello sviluppo urbano, rurale e costiero, dello sviluppo economico e della gestione ambientale. Il programma attuale si chiama INTERREG VI e copre il periodo 2021-27. È suddiviso in quattro filoni: cooperazione transfrontaliera tra regioni adiacenti (INTERREG A), cooperazione transnazionale (INTERREG B), cooperazione interregionale (INTERREG C) e cooperazione tra le regioni ultra periferiche (Francia d'oltremare) o con Paesi terzi (INTERREG D).

*** Legge 3Ds**

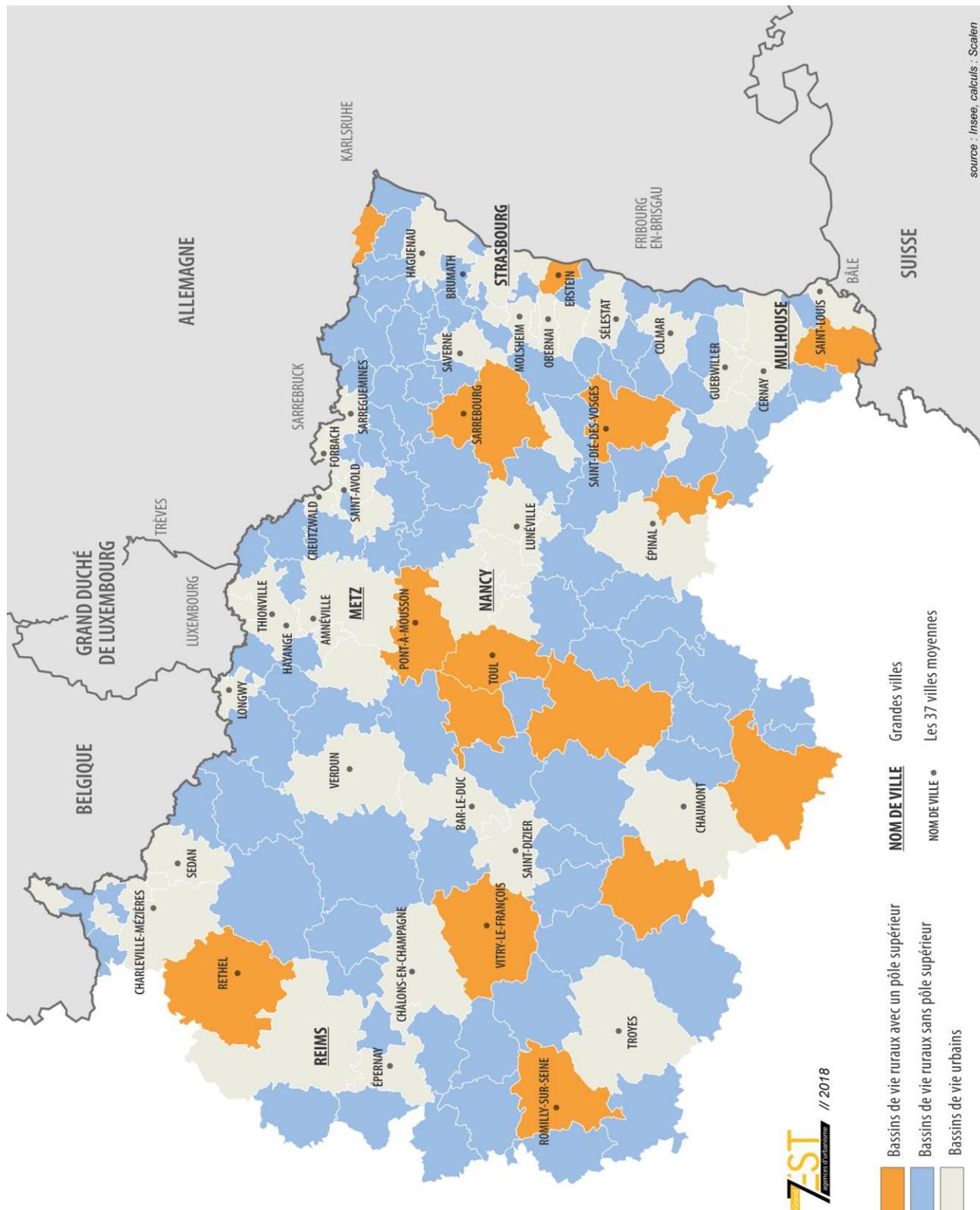
L'obiettivo della Legge delle 3 D (differenziazione, decentramento, de-concentrazione e semplificazione) del 21 febbraio 2022 è quello di soddisfare le esigenze pratiche e operative delle autorità locali, per consentire loro di intraprendere azioni pubbliche più idonee in relazione alle caratteristiche specifiche di ogni area e di diventare più flessibili ed efficienti. Include una serie di misure tecniche relative agli edifici, alla salute, alla mobilità, all'urbanistica e alla transizione ecologica.

*** Mission opérationnelle transfrontalière (MOT)**

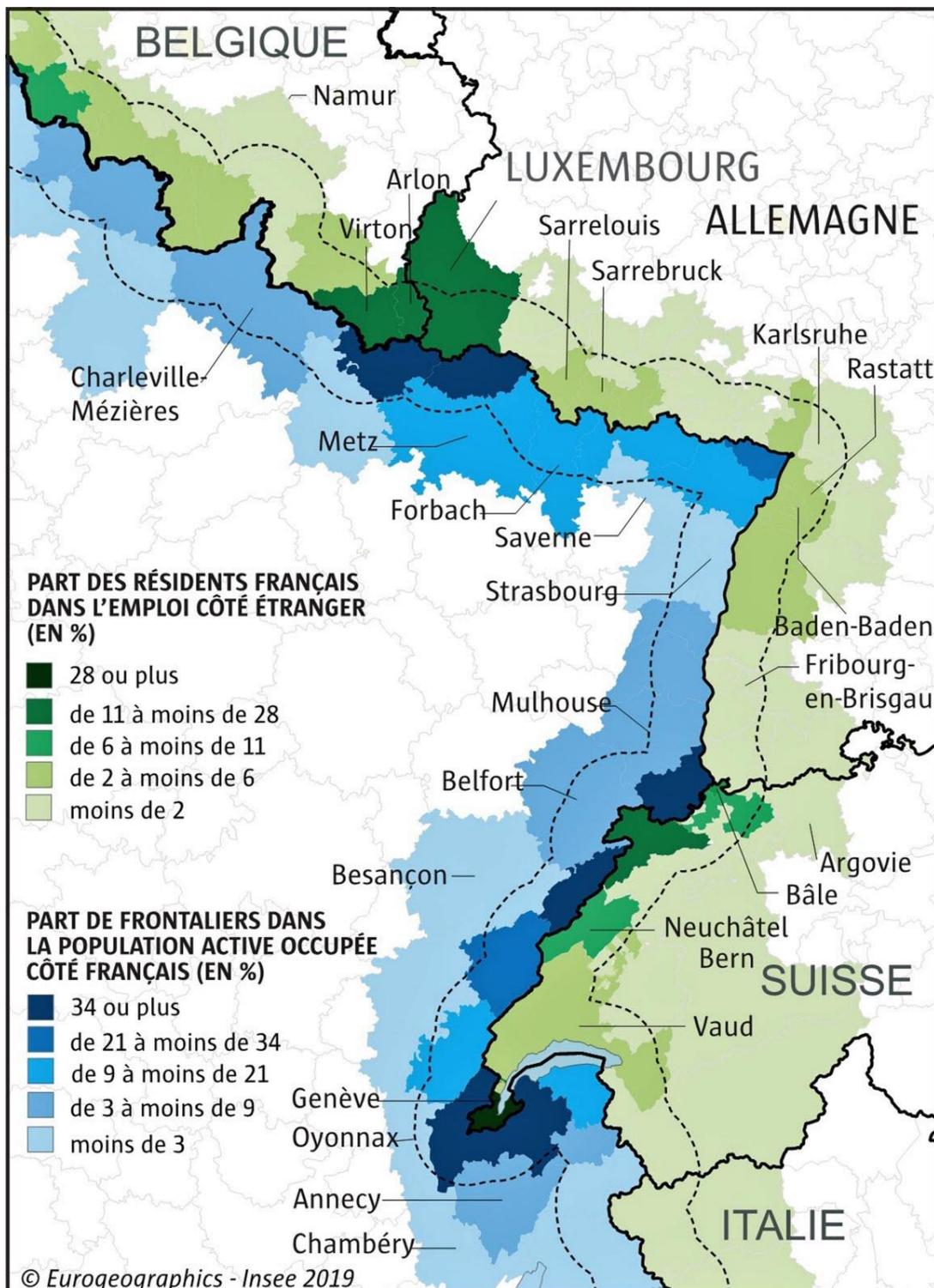
Associazione creata nel 1997 dal Governo francese, la Mission opérationnelle transfrontalière riunisce gli attori della cooperazione transfrontaliera in una rete di oltre sessanta membri di dieci Paesi europei. In qualità di piattaforma di scambio e di riflessione sulla cooperazione transfrontaliera, i suoi obiettivi sono quelli di curare gli interessi dei territori transfrontalieri, assistere i promotori di progetti e incoraggiare la condivisione di esperienze.

MAPPE

1. I bacini di vita nel Grand Est (Agences d'urbanisme Grand Est – 2018)



2. Laboratori frontalières français ai confini con Belgio, Lussemburgo, Germania e Svizzera



RINGRAZIAMENTI

La Commissione per la cooperazione transfrontaliera e le relazioni internazionali desidera ringraziare le persone che hanno partecipato ai suoi lavori per la loro disponibilità, il loro contributo e la loro condivisione di esperienze. I titoli e gli incarichi sono quelli riferiti al periodo dei lavori (tra novembre 2021 e luglio 2022).

M. Aurélien BISCAUT	Segretario generale della Mission opérationnelle transfrontalière
M. Nicolas BRIZARD	Coordinatore della rete Eures-T-Grande Région - Pôle Emploi Grand Est
Mme Virginie CAYRE	Direttore generale dell'Agence Régionale de Santé du Grand Est
M. Michel FOURNIER	Presidente dell'Associazione dei Sindaci Rurali di Francia
M. Patrice HERRMANN	Direttore dell'Ufficio Europa e questioni transfrontaliere - Collectivité européenne d'Alsace
Mme Pia IMBS	Presidente dell'Eurométropole de Strasbourg
M. David LEVY	Responsabile dell'Ufficio analisi territoriale - INSEE
Mme Noëlle SCHILTZ	Direttrice della sezione ricerca e comunicazione – CCI Moselle Métropole Metz
Mme Nathalie VERSCHELDE	Responsabile del programma DG Politica regionale e urbana presso la Commissione europea
M. Philippe VOIRY	Ambasciatore - Ministero degli Affari Esteri
M. Sylvain WASERMAN	Deputato del Basso Reno



**TUTTE LE INFORMAZIONI
DI CESER GRAND EST SU INTERNET
E SUI SOCIAL NETWORK :**

 www.ceser-grandest.fr

 <https://www.facebook.com/ceserge/>

 <https://twitter.com/cesergrandest>

SEDE DI CHÂLONS-EN-CHAMPAGNE

5 rue de Jéricho
51037 Châlons-en-Champagne
03 26 70 31 79

SEDE DI METZ

Place Gabriel Hocquard
57036 Metz Cedex 1
03 87 33 60 26

SEDE DI STRASBOURG

1 Place Adrien Zeller
67000 Strasbourg
03 88 15 68 00