

Bruxelles, 2 marzo 2020
(OR. en)

6009/20

LIMITE

JUR 71
REGIO 14
FC 6
CADREFIN 22
IA 12
CODEC 108

**Fascicolo interistituzionale:
2018/0198(COD)**

PARERE DEL SERVIZIO GIURIDICO¹

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

- Scelta della base giuridica
- Compatibilità con i trattati
- Scelta dello strumento giuridico e carattere volontario

I. INTRODUZIONE

1. Il gruppo "Misure strutturali" ha chiesto il parere del servizio giuridico del Consiglio su varie questioni giuridiche relative alla proposta di regolamento che istituisce un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero (il "meccanismo")², presentata dalla Commissione.

¹ Il presente documento contiene una consulenza legale tutelata dall'articolo 4, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, e non resa accessibile al pubblico dal Consiglio dell'Unione europea. Il Consiglio si riserva tutti i diritti di legge riguardo a qualsiasi pubblicazione non autorizzata.

² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero, presentata il 29 maggio 2018 (COM(2018) 373 final, doc. 9555/18).

In particolare, le questioni sollevate dai delegati possono essere suddivise in tre gruppi principali: quelle concernenti la scelta dell'articolo 175 TFUE quale base giuridica appropriata per l'adozione del regolamento, quelle concernenti la più ampia compatibilità della proposta con i trattati e quelle concernenti la scelta del regolamento quale strumento giuridico per l'istituzione del meccanismo proposto, in particolare alla luce del suo carattere volontario. Il presente parere conferma e approfondisce gli interventi orali del servizio giuridico del Consiglio fatti nel corso delle riunioni del gruppo.

II. QUADRO GIURIDICO

i) Disposizioni pertinenti dei trattati

2. L'articolo 3 TUE definisce gli obiettivi dell'Unione europea; ai sensi del paragrafo 3, terzo comma, di tale articolo, "*[l'Unione] promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri*".
3. L'articolo 4, paragrafo 2, TUE precisa che "*L'Unione rispetta (...) [l']identità nazionale [degli Stati membri] insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato (...)*".
4. La coesione economica, sociale e territoriale è oggetto della parte terza, titolo XVIII, TFUE. L'articolo 174 TFUE recita:

"Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale.

In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. (...)

Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle (...) regioni (...) transfrontaliere".

5. L'articolo 175, primo e terzo comma, TFUE dispone quanto segue:

"Gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 174. L'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, nonché l'attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell'articolo 174 e concorrono alla loro realizzazione. (...)"

Le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria (...)".

ii) Descrizione generale della proposta

6. Al fine di far fronte agli ostacoli giuridici che si frappongono all'attuazione di un progetto infrastrutturale transfrontaliero o alla fornitura di un servizio transfrontaliero di interesse economico generale (il "progetto transfrontaliero"), la proposta prevede l'istituzione di un meccanismo che consenta l'applicazione in uno Stato membro (lo "Stato membro che assume l'impegno") delle disposizioni giuridiche di uno Stato membro confinante ("Stato membro che opera il trasferimento") (articolo 1). In mancanza di disposizioni giuridiche appropriate atte a eliminare l'ostacolo giuridico, i due Stati membri potrebbero anche concordare una soluzione giuridica ad hoc (articolo 9, paragrafo 1, lettera b)).
7. Secondo il preambolo della proposta, nelle regioni frontaliere dell'UE esiste ancora una serie di ostacoli giuridici, riguardanti in particolare i servizi sanitari, la regolamentazione del lavoro, l'ambito fiscale e lo sviluppo imprenditoriale, e di ostacoli derivanti dalle differenze tra le culture amministrative e tra gli ordinamenti giuridici nazionali (considerando 4). Sebbene i meccanismi esistenti per affrontare gli obiettivi di coesione nelle regioni frontaliere - siano essi finanziari (in particolare Interreg) o amministrativi (i gruppi europei di cooperazione territoriale) - si siano dimostrati efficaci, è opportuno integrarli con meccanismi di regolamentazione, come quello proposto, al fine di eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi nei contesti transfrontalieri (considerando da 4 a 8)³.

³ Si vedano anche le pagine 1 e 2 della relazione della proposta.

8. Secondo la proposta, gli Stati membri possono scegliere il meccanismo o altre modalità esistenti per eliminare gli ostacoli transfrontalieri. Tale scelta può riguardare tutte le frontiere di uno Stato membro o una determinata frontiera (articolo 4, paragrafo 1, della proposta). Il meccanismo può essere applicato anche alle frontiere marittime e alle frontiere tra uno Stato membro (o un territorio d'oltremare) e uno o più paesi terzi (articolo 4, paragrafo 3).
9. Gli Stati membri che scelgono il meccanismo sono tenuti a istituire uno o più punti di coordinamento transfrontaliero a livello nazionale o regionale in base al rispettivo assetto costituzionale e istituzionale, cui sono affidati alcuni compiti relativi al coordinamento, all'attivazione e all'attuazione del meccanismo⁴. I punti di coordinamento transfrontaliero nazionali sono responsabili dei contatti con le varie autorità nazionali competenti e del coordinamento con i corrispondenti punti di coordinamento transfrontaliero nello Stato membro limitrofo. Effettuano una valutazione preliminare delle richieste di eliminare gli ostacoli giuridici, elaborano e adottano le misure nell'ambito del meccanismo e ne seguono l'attuazione (articolo 6)⁵.
10. Il meccanismo prevede due tipi alternativi di misure per affrontare gli ostacoli giuridici che interessano i progetti transfrontalieri, e un ulteriore tipo in caso di ostacoli unicamente non legislativi (amministrativi o pratici).
11. La prima misura è una "procedura accelerata" applicabile quando un ostacolo giuridico a un progetto transfrontaliero è costituito da una disposizione o pratica amministrativa che può essere risolta unilateralmente da uno Stato membro (articolo 10, paragrafo 2, lettere d) ed e), e articolo 12, paragrafo 4). Questa misura impone allo Stato membro l'obbligo procedurale di riconsiderare le pratiche amministrative nazionali esistenti entro un termine stabilito.

⁴ L'articolo 5, paragrafo 1, consente agli Stati membri di istituire punti di coordinamento transfrontaliero quali organismi separati, di istituirli all'interno di un'autorità già esistente a livello nazionale o regionale o di investire un'autorità nazionale o regionale esistente dei compiti corrispondenti.

⁵ Tuttavia, gli Stati membri possono anche decidere che, qualora l'ostacolo giuridico riguardi una questione soggetta alla competenza legislativa, l'elaborazione e l'adozione delle misure nell'ambito del meccanismo siano affidate a un'altra autorità nazionale competente diversa (articolo 5, paragrafo 2).

12. La seconda e la terza misura (Dichiarazioni e Impegni) si applicano quando l'eliminazione di un ostacolo giuridico richiede modifiche a una disposizione adottata nell'ambito di una procedura legislativa nazionale.
13. La Dichiarazione non ha effetto diretto di deroga, ma impone all'autorità nazionale competente di presentare una proposta all'organo legislativo competente al fine di modificare le disposizioni giuridiche nazionali che costituiscono l'ostacolo giuridico (articolo 1, paragrafo 2, lettera b), articolo 14, paragrafi 1 e 3, articolo 19). L'effetto giuridico di una Dichiarazione è quello di imporre allo Stato membro limitrofo una serie di obblighi procedurali che culminano nell'obbligo di presentare una proposta all'organo legislativo dello Stato membro che assume l'impegno al fine di modificare il diritto nazionale pertinente.
14. La terza misura (l'Impegno) ha lo scopo di creare effetti giuridici di deroga. L'Impegno stabilirebbe un regime giuridico (in linea di principio una disposizione giuridica specifica dello Stato membro che opera il trasferimento, ma eventualmente anche un nuovo regime giuridico ad hoc) che deve essere considerato parte delle disposizioni del diritto nazionale degli Stati membri interessati. Gli Impegni sono definiti come "direttamente applicabili" (articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della proposta). Tale nozione definisce implicitamente la posizione di tali Impegni nell'ambito del sistema delle fonti del diritto nazionale, riconoscendo la loro prevalenza rispetto a qualsiasi altra disposizione nazionale, anche legislativa (relazione, pag. 7 e considerando 19).
15. Sebbene gli Stati membri abbiano l'obbligo di prevedere l'adozione delle misure di cui sopra⁶, la scelta tra le tipologie spetta ai punti di coordinamento transfrontaliero in relazione a ciascun progetto transfrontaliero specifico. La proposta della Commissione non chiarisce tuttavia i criteri in base ai quali dovrebbe essere operata la scelta e lascia piena discrezionalità ai punti di coordinamento transfrontaliero.

⁶ L'articolo 5, paragrafo 2, chiarisce che gli Stati membri *determinano* a quali autorità è conferito il potere di concludere un Impegno e a quali autorità è conferito il potere di firmare una Dichiarazione.

16. La proposta stabilisce la procedura per l'attivazione del meccanismo (articoli da 8 a 17 della proposta). La procedura è attivata da un "iniziatore" (articolo 8, paragrafo 2, della proposta) che individua l'ostacolo giuridico al progetto transfrontaliero e propone una soluzione. L'iniziatore, che può anche essere l'organismo pubblico o privato responsabile del progetto, deve presentare un "documento di iniziativa" al punto di coordinamento transfrontaliero competente dello Stato membro che assume l'impegno.
17. La proposta attribuisce ai punti di coordinamento transfrontaliero dello Stato membro che assume l'impegno e dello Stato membro che opera il trasferimento il compito di valutare i documenti di iniziativa e di concordare un Impegno o una Dichiarazione, a seconda dei casi (articoli da 8 a 17 della proposta). L'articolo 20 della proposta stabilisce inoltre norme in materia di competenza per il monitoraggio dell'applicazione di un Impegno o di una Dichiarazione.
18. Il capo IV della proposta stabilisce infine norme in materia di protezione giuridica (ricorsi giurisdizionali) contro l'applicazione di Impegni o Dichiarazioni, compreso il relativo monitoraggio, definendo la giurisdizione competente per le azioni contro l'applicazione di tali strumenti.

III. ANALISI GIURIDICA

19. Il presente parere affronterà in primo luogo congiuntamente le questioni concernenti la scelta della base giuridica e la compatibilità generale della proposta con i trattati (sezione A), per poi affrontare le questioni concernenti la scelta del regolamento quale strumento adeguato per l'adozione del meccanismo proposto, in particolare alla luce del suo carattere volontario (sezione B).

20. L'esame consentirà di rispondere a una serie di osservazioni e questioni sollevate dalle delegazioni in relazione alla proposta, che sono in ultima analisi correlate alla questione della base giuridica. Molte di tali questioni sono legate alla misura in cui un atto fondato sulla base giuridica relativa alla coesione può incidere sull'autonomia istituzionale e procedurale nazionale, e al possibile conflitto con altre politiche previste dai trattati, quali la fiscalità, la sicurezza sociale e la cooperazione giudiziaria in materia civile. Il presente parere non affronterà tuttavia altre questioni sollevate dalle delegazioni in merito al significato specifico e alla portata delle disposizioni contenute nella proposta, nonché all'applicazione e al funzionamento finali del meccanismo previsto, in quanto spetta alla Commissione, autrice della proposta, fornire le relative spiegazioni.

A. Adeguatezza della base giuridica della proposta

21. La prima questione da esaminare è quella dell'adeguatezza della base giuridica proposta, ossia l'articolo 175, terzo comma, TFUE, che, per realizzare gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale, prevede azioni specifiche qualora si rivelassero necessarie al di fuori dei fondi strutturali dell'Unione⁷.
22. Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'UE (la "Corte"), la scelta della base giuridica di un atto dell'Unione deve fondarsi su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra cui, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto⁸.

⁷ Si osserva che tra gli altri strumenti adottati sulla base dell'articolo 175, terzo comma, TFUE si annoverano il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (regolamento (CE) n. 2012/2002 che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea), il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (regolamento (UE) n. 1309/2013 sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione), il programma di sostegno alle riforme strutturali (regolamento (UE) 2017/825 che istituisce il programma di sostegno alle riforme strutturali per il periodo 2017-2020), il Fondo europeo per gli investimenti strategici (regolamento (UE) 2015/1017 relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici, al polo europeo di consulenza sugli investimenti e al portale dei progetti di investimento europei - il "FEIS") e il regolamento (CE) n. 1968/2006 relativo ai contributi finanziari della Comunità al Fondo internazionale per l'Irlanda (e regolamenti che gli sono succeduti).

⁸ Si vedano, per esempio, la sentenza nella causa C-43/12, *Commissione/Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2014:298, punto 29 e giurisprudenza ivi citata; la sentenza nella causa C-137/12, *Commissione/Consiglio*, ECLI:EU:C:2013:675, punto 52 e giurisprudenza ivi citata; la sentenza nella causa C-130/10, *Parlamento/Consiglio*, ECLI:EU:C:2012:472, punto 42; e la sentenza nella causa C-411/06, *Commissione/Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2009:518, punto 45 e giurisprudenza ivi citata.

1. Osservazioni preliminari

23. Come già sottolineato dal servizio giuridico del Consiglio in diversi pareri⁹, né i trattati né la pertinente giurisprudenza della Corte forniscono una definizione precisa di coesione economica, sociale e territoriale, ai cui obiettivi, enunciati all'articolo 174 TFUE, è subordinato l'articolo 175, terzo comma, TFUE. L'ambito di applicazione dell'articolo 174 TFUE non è limitato a settori specifici ed è definito in maniera funzionale (sulla base dei suoi obiettivi), piuttosto che organica¹⁰. In tal senso, la Corte ha affermato che le disposizioni dei trattati sulla politica di coesione presentano un carattere programmatico¹¹.
24. La nozione di politica di coesione è pertanto particolarmente ampia e inclusiva¹² e, dato il suo carattere programmatico, lascia un ampio margine di discrezionalità al legislatore dell'UE quanto al modo di realizzare gli obiettivi di coesione.
25. Inoltre, l'articolo 175, terzo comma, TFUE non stabilisce la forma che possono assumere le "azioni specifiche (...) al di fuori dei Fondi" da esso previste¹³. Tali "azioni specifiche" possono comprendere un'ampia gamma di misure di assistenza finanziaria volte a conseguire un impatto positivo sulla situazione sociale ed economica di una determinata regione o un determinato territorio e, in ultima analisi, dell'Unione nel suo insieme, aumentando la convergenza e l'omogeneità economica, sociale e territoriale nonché lo sviluppo e il progresso economico, sociale e territoriale¹⁴.

⁹ Si vedano in particolare i recenti pareri sulla proposta concernente la Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti (doc. 5347/19, punti 24 e seguenti) e sulla proposta concernente il programma di sostegno alle riforme (doc. 6582/19, punti 19 e seguenti).

¹⁰ Si veda anche il parere del servizio giuridico del Consiglio di cui al doc. 14745/16, punto 19.

¹¹ Causa C-149/96, *Repubblica portoghese/Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:1999:574, punto 86.

¹² Si vedano le conclusioni dell'Avvocato generale Bot nella causa C-166/07, *IFI*, citata sopra, punto 90. Si veda anche il parere del servizio giuridico del Consiglio citato nella nota 9.

¹³ Causa C-166/07, *IFI*, citata sopra, punto 45.

¹⁴ Causa C-166/07, *IFI*, citata sopra, punti 52 e 53.

26. Tuttavia, in linea con il significato ampio attribuito alla nozione di "*azione*" nei trattati,¹⁵ l'articolo 175, terzo comma, TFUE non può limitarsi a misure di assistenza finanziaria. Purché miri a realizzare gli obiettivi di coesione, un'"*azione specifica*" può anche assumere la forma di una serie di strumenti, quali meccanismi di cooperazione amministrativa o strumenti normativi che stabiliscono norme procedurali o sostanziali e istituiscono diritti, obblighi e persino entità giuridiche¹⁶.
27. Benché il legislatore dell'UE possa perseguire una serie particolarmente ampia di azioni sulla base dell'articolo 175, terzo comma, TFUE, qualsiasi azione di questo tipo deve tuttavia rispettare una serie di limiti chiaramente definiti.
28. In primo luogo, l'articolo 3, paragrafo 3, TUE e gli articoli 174 e 175 TFUE stabiliscono una relazione unidirezionale tra la coesione e le altre politiche dell'Unione. Mentre i trattati richiedono l'elaborazione e l'attuazione delle politiche dell'Unione - in particolare l'attuazione del mercato interno - per concorrere alla realizzazione dell'obiettivo generale della coesione economica, sociale e territoriale, le "*azioni*" di coesione non possono essere intraprese con l'obiettivo preponderante di conseguire gli obiettivi dell'Unione in altri settori politici.

¹⁵ Si vedano, a titolo di esempio, l'articolo 5 TUE, l'articolo 2, paragrafo 5, TFUE e l'articolo 6 TFUE.

¹⁶ Ad esempio, questa base giuridica è stata utilizzata per istituire un regime giuridico per i gruppi cooperativi di enti pubblici di diversi Stati membri dotati di personalità giuridica e incaricati di promuovere la cooperazione transfrontaliera (il gruppo europeo di cooperazione territoriale, si veda il regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) (GU L 210 del 31 luglio 2006, pag. 19). Tale regime giuridico comprende norme sia sostanziali che procedurali relative all'istituzione, all'organizzazione e allo scioglimento del gruppo, nonché disposizioni in materia di diritto applicabile e di competenza giurisdizionale. Il servizio giuridico del Consiglio ha confermato che l'articolo 159, terzo comma, TCE, che è stato rinumerato articolo 175, terzo comma, TFUE, costituiva la base giuridica adeguata per l'adozione del regime giuridico, poiché la nozione di "*azione specifica*" era particolarmente ampia e non poteva limitarsi solo a misure di carattere operativo. Si veda doc. 15253/04, punto 11 e seguenti, in particolare punti 12 e 13.

L'articolo 175, paragrafo 3, TFUE precisa che le *"azioni specifiche"* che il legislatore dell'UE può adottare al di fuori dei fondi per realizzare gli obiettivi di coesione devono fare salve *"le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione"*. Pertanto, tali *"azioni specifiche"* non possono modificare, derogare o limitare, nell'interesse degli obiettivi di coesione, l'ambito di applicazione degli strumenti giuridici adottati nell'ambito di altre politiche dell'Unione, o avere l'obiettivo preponderante di disciplinare materie che rientrano nell'ambito di applicazione di altre basi giuridiche del trattato, anche nei casi in cui tale azione specifica si limiti a situazioni transfrontaliere¹⁷. L'articolo 175, terzo comma, TFUE ha pertanto carattere sussidiario rispetto ad altre basi giuridiche dei trattati e alle misure decise ai sensi di tali altre politiche dell'Unione.

29. La Corte ne ha dato conferma statuendo che la politica di coesione è un mezzo d'azione *"gestit[o] secondo il quadro normativo [dell'Unione] e il cui contenuto non eccede l'ambito di applicazione della politica (...) di coesione economica e sociale [dell'Unione]"*.¹⁸
30. In secondo luogo, la politica di coesione mira a realizzare una convergenza e omogeneità economica, sociale e territoriale tra tutti gli Stati membri dell'Unione - e non tra un sottogruppo dei medesimi. Tuttavia, ciò non osta a che una determinata misura di coesione sia attuata solo in relazione ad alcuni Stati membri o ad alcune delle loro regioni che possono beneficiarne in base alla loro particolare situazione oggettiva.
31. È in tale contesto che deve essere valutata l'adeguatezza dell'articolo 175, terzo comma, TFUE quale base giuridica della proposta.

¹⁷ Il servizio giuridico del Consiglio ha recentemente chiarito tale limitazione nel contesto specifico della relazione tra la politica di coesione e la politica di coordinamento economico, e tali conclusioni si applicano nel caso di specie *mutatis mutandis*. Si vedano i pareri citati nella nota 9.

¹⁸ Si veda la sentenza nella causa C-166/07, *Parlamento europeo/Consiglio, Fondo internazionale per l'Irlanda* ("IFI"), ECLI:EU:C:2009:499, punto 46.

2. *Esame dello scopo della proposta*

32. Lo scopo dichiarato della proposta è eliminare gli ostacoli giuridici che si frappongono all'attuazione di progetti infrastrutturali transfrontalieri o alla fornitura di servizi transfrontalieri di interesse economico generale e, di conseguenza, al pieno potenziale delle regioni transfrontaliere. Tali regioni sono enumerate all'articolo 174, terzo comma, TFUE tra le regioni alle quali la politica di coesione deve rivolgere un'attenzione particolare (si veda, in tal senso, l'articolo 1 della proposta, nonché i considerando da 4 a 6 e le pagine 1 e 2 della relazione).
33. Il preambolo della proposta sottolinea che le forme esistenti di sostegno finanziario nell'ambito dei fondi dell'UE non hanno consentito di rispondere pienamente ai bisogni delle regioni transfrontaliere, che continuano a registrare risultati economici inferiori, maggiori difficoltà di accesso ai servizi pubblici e oneri amministrativi maggiori e più gravosi.¹⁹ Secondo il preambolo, l'esistenza di divergenze e duplicazioni nei regimi giuridici e amministrativi che si applicano ai progetti transfrontalieri costituisce una delle principali cause di queste difficoltà.²⁰
34. La proposta stabilisce pertanto un chiaro collegamento tra l'eliminazione di ostacoli giuridici o amministrativi che incidono su determinati progetti e servizi e il perseguimento dello sviluppo economico, sociale e territoriale delle regioni transfrontaliere nel quadro della più ampia politica di coesione dell'Unione. Il suo scopo corrisponde quindi chiaramente all'obiettivo della politica di coesione stabilito nei trattati.

3. *Esame del contenuto della proposta*

35. Un aspetto diverso è se gli scopi dichiarati della proposta si traducano correttamente nel suo contenuto, di modo che il meccanismo proposto costituisca un autentico strumento di coesione, oppure se, invece, il meccanismo in questione sia costituito da elementi la cui applicazione andrebbe oltre, o non sarebbe collegata, alla realizzazione degli obiettivi di coesione. A tale riguardo, occorre esaminare i) gli effetti giuridici del meccanismo previsto e ii) il suo ambito di applicazione.

¹⁹ Considerando 4, 5 e 6 e pagine 1 e 2 della relazione.

²⁰ Considerando 4 e pagina 2 della relazione.

i) *Effetti giuridici del meccanismo previsto*

36. Come chiarito sopra (punto 24 e seguenti), il legislatore dell'UE dispone di un ampio margine di discrezionalità per adottare le misure che ritiene necessarie per la realizzazione degli obiettivi di coesione. Tali misure non dovrebbero essere intese come limitate alla fornitura di finanziamenti (certamente l'azione di coesione più tipica), ma possono estendersi ad altri tipi di azioni, compresa l'istituzione di un quadro di coordinamento normativo tra gli Stati membri al fine di eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi che impediscono l'esecuzione di progetti congiunti nelle regioni transfrontaliere.
37. Tuttavia, uno strumento di coesione non può essere utilizzato al fine di conferire agli accordi bilaterali conclusi tra Stati membri (come quelli previsti dalla proposta) effetti giuridici che sono specifici del diritto dell'UE. Un atto dell'UE di diritto derivato non può trasformare gli atti giuridici degli Stati membri in atti giuridici dell'UE, come se facessero parte del sistema di fonti del diritto dell'UE. Sebbene l'effettiva applicazione del diritto dell'UE si fondi sugli ordinamenti giuridici nazionali e sugli Stati membri "[che adottano] *tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione*" (articolo 291, paragrafo 1, TFUE)²¹, un atto dell'UE di diritto derivato non può conferire agli organismi legislativi e alle autorità nazionali il compito di adottare atti in luogo delle istituzioni e degli organi dell'Unione. Il contrario equivarrebbe a una sorta di uso "fiduciario" del diritto nazionale in luogo del diritto dell'UE che sarebbe contrario alla caratteristica essenziale del diritto dell'UE quale ordinamento giuridico distinto: l'Unione non sarebbe in grado di utilizzare tutti i mezzi per garantire l'autonomia del proprio ordinamento giuridico, come la capacità di modificare le proprie norme o di derogarvi come ritenga opportuno, o di ricorrere agli strumenti di applicazione e di esecuzione (compresi i mezzi di ricorso) per garantirne la piena efficacia.

²¹ Si veda anche l'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, TUE.

38. Inoltre, il principio del primato del diritto dell'UE, secondo cui il diritto dell'UE prevale sul diritto interno degli Stati membri, si applica alla relazione tra il diritto derivante dai trattati e il diritto interno e non può spingersi fino a disciplinare la relazione tra i rispettivi ordinamenti giuridici di due Stati membri. L'applicazione del diritto di uno Stato membro in un altro Stato membro al fine di superare un ostacolo giuridico o amministrativo (come previsto nella proposta) deve essere fondata su un atto esplicito di accettazione da parte di detti Stati membri.

Mentre l'*acquis* dell'UE, in particolare nel settore della cooperazione giudiziaria nelle materie civili, contiene atti giuridici che determinano quale legge dei diversi Stati membri si applica a situazioni particolari in cui sorge un conflitto di leggi (ad esempio le obbligazioni contrattuali ed extracontrattuali, il divorzio e la separazione personale e le successioni internazionali), tali atti si fondano su basi giuridiche del trattato che prevedono l'adozione di misure relative ai conflitti di leggi (come l'articolo 81, paragrafo 2, lettera c), TFUE). Tali norme non prevedono l'incorporazione del diritto di uno Stato membro nell'ordinamento giuridico di un altro (come farebbe la proposta), ma mirano piuttosto a designare quale delle leggi in conflitto si applica in una determinata situazione²².

²² Si vedano il regolamento (CE) n. 593/2008 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I) (GU L 177 del 4.7.2008, pag. 6), il regolamento (CE) n. 864/2007 sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali (Roma II) (GU L 199 del 31.7.2007, pag. 40), il regolamento (UE) n. 1259/2010, del 20 dicembre 2010, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale (GU L 343 del 29.12.2010, pag. 10), il regolamento (UE) n. 650/2012 relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e all'accettazione e all'esecuzione degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo (GU L 201 del 27.7.2012, pag. 107).

39. Alla luce di quanto precede, il meccanismo non può imporre a uno Stato membro l'obbligo di mettere da parte un intero settore del proprio diritto nazionale al fine di incorporare e applicare il diritto di un altro Stato membro, né prescrivere gli effetti giuridici che i diversi strumenti previsti dal meccanismo hanno nel diritto nazionale, a meno che ciò non dovesse essere concordato dagli Stati membri interessati.

La proposta può tuttavia stabilire modalità e procedure di coordinamento ai sensi delle quali gli Stati membri concorderanno l'eliminazione di ostacoli giuridici al fine di realizzare gli obiettivi di coesione, compreso l'obbligo per gli Stati membri che ricorrono al meccanismo di istituire organismi quali i punti di coordinamento transfrontaliero (articolo 5 della proposta). Il regolamento previsto può pertanto prevedere obblighi quali l'istituzione di punti di coordinamento transfrontaliero (articolo 5 della proposta) volti a realizzare tale coordinamento.

40. La conclusione di cui al punto precedente è ulteriormente rafforzata dal fatto che la proposta può applicarsi anche ai *"servizi di interesse generale"* ai sensi dell'articolo 14 TFUE. Occorre prestare attenzione alle disposizioni interpretative del protocollo (n. 26) sui servizi di interesse generale, ai sensi delle quali i valori comuni dell'Unione con riguardo al detto settore dei servizi di interesse economico generale comprendono il *"ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti"* (sottolineatura aggiunta, si veda l'articolo 1, primo trattino, del protocollo). Riconosce inoltre che *"[l]e disposizioni dei trattati lasciano impregiudicata la competenza degli Stati membri a fornire, a commissionare e ad organizzare servizi di interesse generale non economico"* (si veda l'articolo 2 del protocollo).

41. È alla luce di questi principi che occorre valutare il meccanismo proposto. La proposta prevede tre tipi di misure con effetti giuridici diversi (si vedano i punti precedenti e seguenti): la cosiddetta procedura "accelerata" (applicabile quando un "ostacolo giuridico" a un progetto transfrontaliero è costituito da una disposizione o pratica amministrativa che può essere risolta unilateralmente da uno Stato membro), l'adozione di Dichiarazioni e l'adozione di Impegni.
42. Nell'ambito della procedura "accelerata" e della Dichiarazione, gli Stati membri mantengono l'autorità sovrana di accettare o rifiutare l'applicazione del diritto di un altro Stato membro sul loro territorio. La procedura accelerata semplicemente impone allo Stato membro l'obbligo procedurale di riconsiderare le pratiche amministrative nazionali esistenti. Ai sensi delle Dichiarazioni, ogni Stato membro è tenuto soltanto a presentare al proprio organo legislativo una proposta formale volta a modificare di conseguenza le disposizioni giuridiche nazionali, mentre l'organo legislativo nazionale rimane libero di adottare o respingere tale proposta e, pertanto, di indicare gli effetti giuridici pertinenti che l'eventuale applicazione del diritto dell'altro Stato membro avrebbe nel proprio ordinamento giuridico (si veda l'articolo 14, paragrafo 3, della proposta).
43. Il servizio giuridico del Consiglio ritiene pertanto che, tenuto conto del loro effetto giuridico, sia la procedura accelerata che la Dichiarazione istituiscano meccanismi di coordinamento che rimangono nei limiti connessi con il ricorso all'articolo 175, terzo comma, come spiegato in precedenza (punti da 28 a 30).
44. Agli Impegni si applica una conclusione diversa. Presentando gli effetti giuridici di tali Impegni come direttamente applicabili (articolo 1, paragrafo 2, lettera a) della proposta), e quindi direttamente invocabili da persone ed entità, e accordando loro preminenza sul diritto nazionale dello Stato membro interessato (gli Impegni hanno un effetto derogatorio sulle disposizioni nazionali applicabili, anche legislative²³), la proposta conferirebbe alle disposizioni di diritto nazionale effetti giuridici nel territorio di un altro Stato membro, quali l'efficacia diretta e il primato, che sono tipici del diritto dell'UE.

²³ Si veda la pagina 7 della relazione e il considerando 19 della proposta.

45. Tuttavia, come spiegato sopra (si vedano i punti da 37 a 40), affinché il meccanismo continui a svolgere un ruolo di coordinamento, gli effetti giuridici degli impegni citati dovrebbero essere stabiliti dagli Stati membri interessati piuttosto che dal regolamento proposto. Tuttavia, la procedura applicabile ai progetti di impegni non è affatto chiara: una volta che la procedura è stata avviata da un iniziatore, nessuna disposizione della proposta riconosce a uno Stato membro che dovrebbe assumere un impegno la libertà di non assumerlo laddove esso comporti l'applicazione della legislazione dello Stato membro che opera il trasferimento²⁴.

ii) Ambito d'applicazione

46. Il meccanismo si applica alle situazioni in cui le "disposizioni giuridiche [di uno] Stato membro costituisca[no] un ostacolo giuridico all'attuazione di un progetto congiunto (...)" (articolo 1, paragrafo 1, della proposta, sottolineatura aggiunta). La proposta tuttavia definisce i concetti di "disposizione giuridica" e di "ostacolo giuridico" in maniera ampia e generica, semplicemente con un riferimento ai progetti transfrontalieri nei cui confronti le disposizioni potrebbero applicarsi o gli ostacoli insorgere. Gli ostacoli giuridici si riferiscono a qualunque disposizione giuridica, tra cui disposizioni legislative e amministrative e pratiche amministrative, che riguardi la pianificazione, l'elaborazione, la dotazione di personale, il finanziamento o il funzionamento di un progetto congiunto e ostacoli il potenziale intrinseco di una regione di frontiera all'atto dell'interazione transfrontaliera.
47. La proposta si applicherebbe di conseguenza in relazione a qualsivoglia eventuale ostacolo giuridico, di qualunque natura, in grado di incidere sull'esecuzione di un progetto congiunto, a prescindere dal contenuto del progetto in questione e dal settore a cui appartiene. Il fatto che il meccanismo possa applicarsi a qualunque campo o materia in termini generali, potenzialmente ne estende il campo di applicazione a ambiti di competenza diversi dalla coesione, per i quali i trattati possono prevedere specifiche competenze e procedure dell'Unione, o per i quali l'Unione non avrebbe alcuna competenza.

²⁴ La possibilità di applicare una soluzione giuridica ad hoc nel quadro giuridico dello Stato membro che assume l'impegno sembra essere limitata ai casi in cui manca una disposizione giuridica appropriata nel quadro giuridico dello Stato membro che opera il trasferimento (si veda l'articolo 14, paragrafo 1, lettera g), della proposta).

48. Tuttavia, come indicato sopra, le *"azioni specifiche"* che il legislatore dell'UE può adottare al di fuori dei Fondi per conseguire gli obiettivi di coesione ai sensi dell'articolo 175, terzo comma, TFUE non devono pregiudicare *"le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione"*, né possono essere realizzate con l'obiettivo preponderante di conseguire obiettivi dell'Unione in altri settori politici o estendersi oltre la portata della politica di coesione dell'Unione.
49. Per illustrare questo aspetto bastino alcuni esempi. La proposta potrebbe applicarsi in relazione ad ostacoli derivanti dal diritto procedurale civile di due Stati membri, per i quali i trattati stabiliscono all'articolo 81 TFUE (sulla cooperazione giudiziaria in materia civile) un quadro specifico di cooperazione; si potrebbe anche applicare nei confronti degli ostacoli giuridici derivanti dall'applicazione di regimi d'imposta differenti, settore in cui i trattati stabiliscono competenze di armonizzazione (si vedano gli articoli 113 e 115 TFUE); o ancora potrebbe applicarsi alla politica sociale al cui riguardo l'articolo 151 TFUE stabilisce norme e procedure specifiche, tra cui l'adozione di misure destinate a incoraggiare la cooperazione tra Stati membri (si vedano l'articolo 153, paragrafo 2, lettera a), e l'articolo 156 TFUE).
50. Va sottolineato che il rischio di sovrapposizione con altre politiche dell'Unione non è escluso per il fatto che il meccanismo proposto si applicherebbe solo alle situazioni transfrontaliere. Benché le regioni transfrontaliere siano enumerate tra quelle cui la politica di coesione rivolge un'attenzione particolare (articolo 174, terzo comma, TFUE), ciò di per sé non basta a giustificare che qualunque azione indirizzata a tali regioni, o che possa incidere su di esse, rientri automaticamente nell'ambito di applicazione della politica di coesione, escludendo altre politiche (quali quelle identificate al punto precedente).

51. L'indefinitezza dell'ambito di applicazione della proposta è rilevante anche dal punto di vista del suo rapporto con i mezzi di ricorso legali previsti dai trattati per sanare le violazioni del diritto dell'UE dinanzi alla Corte di giustizia (articoli 258 e 259 TFUE). Un ostacolo giuridico, quale previsto nella proposta, può di fatto anche costituire una violazione del diritto dell'UE (ad esempio una discriminazione per motivi di cittadinanza o una restrizione alla libertà di stabilimento o a quella di prestazione di servizi) e la sua eliminazione dall'ordinamento giuridico nazionale degli Stati membri non sarebbe garantita dalla semplice applicazione del regolamento previsto. Non si può escludere la situazione in cui una misura presa da uno Stato membro sia soggetta al contempo a un'azione per infrazione avviata dalla Commissione e alla procedura stabilita nel regolamento proposto.
52. Infine va esaminato anche l'ambito di applicazione geografico della proposta. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, gli Stati membri possono inoltre ricorrere al meccanismo nelle regioni transfrontaliere comprese tra uno o più Stati membri e uno o più paesi terzi. Se non è inusuale che uno strumento di coesione sostenga attività svolte in paesi terzi, specie nel caso della cooperazione transfrontaliera²⁵, la portata della politica di coesione - o di qualunque altra competenza dell'UE - non arriva a prescrivere il modo in cui gli Stati membri dovrebbero negoziare e concludere accordi con paesi terzi, o a stabilire gli effetti che simili accordi dovrebbero produrre nel loro ordinamento giuridico nazionale.

²⁵ È precisamente il caso dell'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" prevista dal Fondo europeo di sviluppo regionale, regolamento (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 259).

B. Carattere volontario e scelta dello strumento giuridico

1. Carattere volontario

53. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della proposta, gli "*Stati membri scelgono o il meccanismo o altre modalità esistenti per eliminare gli ostacoli giuridici che impediscono l'attuazione di un progetto congiunto nelle regioni transfrontaliere (...)*". La formulazione di questa disposizione è tale che, di fatto, gli Stati membri hanno la facoltà di applicare il regolamento o di ricorrere a mezzi alternativi esistenti che hanno già attuato. Ciò è quindi analogo a consentire un sistema di opzioni di partecipazione/non partecipazione (*opt-ins/opt-outs*).
54. Uno strumento di coesione quale quello previsto dal regolamento non può essere soggetto a opzioni di partecipazione/non partecipazione da parte degli Stati membri. Al di fuori di settori specifici e chiaramente circoscritti, definiti relativamente a un numero limitato di Stati membri e solo nel diritto primario, non è possibile subordinare l'ambito di applicazione di uno strumento dell'UE alle singole decisioni degli Stati membri²⁶. In linea di principio, il diritto dell'Unione si applica in modo uniforme a tutti gli Stati membri dell'Unione²⁷. Gli Stati membri non possono godere di deroghe, salvo se espressamente previsto nel diritto primario o qualora le deroghe in questione abbiano carattere temporaneo e siano giustificate da ragioni obiettive²⁸. Questo non esclude la possibilità che un regolamento dell'UE possa essere pensato per applicarsi unicamente a un gruppo di Stati membri. Tuttavia una simile limitazione deve fondarsi su circostanze specifiche che differenzino gli Stati membri interessati in maniera obiettiva e precisamente individuabile e che siano pertinenti agli obiettivi della proposta e al settore di competenza unionale²⁹.

²⁶ Come ricordato nel parere del servizio giuridico del Consiglio del 2 aprile 2008, "[i]l diritto comunitario, al contrario del diritto internazionale pubblico, non permette che gli Stati membri possano, mediante dichiarazioni unilaterali, adattarne l'applicazione" al di fuori dei meccanismi specifici di cooperazione rafforzata (documento 8038/08, punto 2; e si veda anche il parere del servizio giuridico del Consiglio del 25 aprile 2018, documento 8334/18, punto 29).

²⁷ In merito all'applicazione uniforme del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri, si vedano la sentenza nelle cause riunite da 205 a 215/82, *Deutsche Milchkontor GmbH e altri/Repubblica federale di Germania*, ECLI:EU:C:1983:233, punto 17, e la sentenza nella causa 182/84, *Procedimento penale a carico di Miro BV*, ECLI:EU:C:1985:470, punto 14.

²⁸ Si veda il parere del servizio giuridico del Consiglio del 19 febbraio 2019, documento 6582/19, punto 58.

²⁹ Si veda il parere del servizio giuridico del Consiglio del 15 gennaio 2019, documento 5347/19, punto 49 e seguenti.

55. Nel caso in esame, non esiste alcuna deroga in virtù del diritto primario relativamente alla politica di coesione, politica il cui scopo è affrontare le disparità tra tutti gli Stati membri e le rispettive regioni. Un atto rientrante nella politica di coesione, pertanto, si applica a tutti gli Stati membri dell'Unione. In questo caso, la possibilità di ricorrere a mezzi alternativi per affrontare gli ostacoli transfrontalieri non sarebbe la conseguenza di circostanze oggettive che caratterizzano la situazione di una determinata frontiera o di uno specifico Stato membro, quanto piuttosto il risultato di una scelta politica in merito al grado di cooperazione che gli Stati membri intendono instaurare.
56. La stessa conclusione si applicherebbe anche se la possibilità di una "opzione di non partecipazione" fosse limitata ai casi in cui per una determinata frontiera esistono già modi alternativi di cooperazione, nel senso che la scelta sarebbe tra mantenere le disposizioni in vigore o adottare il nuovo meccanismo dell'UE. Se non si può escludere che l'esistenza di mezzi alternativi di cooperazione possa giustificare una deroga temporanea all'applicazione di un atto dell'UE (nello specifico, consentire agli Stati membri interessati di adeguare il loro quadro di cooperazione al nuovo meccanismo dell'UE), un'opzione di non partecipazione illimitata e generale consentirebbe agli Stati membri di perseguire, su base permanente, un diverso livello di cooperazione transfrontaliera.
57. La questione suindicata dell'applicabilità uniforme del regolamento andrebbe distinta dalla questione degli effetti che esso produrrebbe. Il regolamento, una volta adottato e in vigore, stabilirebbe il meccanismo, che sarebbe applicabile a tutti gli Stati membri. Come per altri atti in materia di coesione, gli Stati membri potrebbero quindi mantenere la facoltà di ricorrere ai diritti e obblighi stabiliti nell'atto di coesione o di chiederne l'attivazione, in funzione dell'ammissibilità, della programmazione o delle altre condizioni in esso stabilite. Gli Stati membri avrebbero pertanto la libertà di ricorrere, caso per caso, al quadro di coordinamento istituito dal regolamento e di accettare l'applicazione del diritto di un altro Stato membro nel senso sopra indicato (si vedano i punti 39, 42 e 43). L'articolo 4, paragrafo 1, della proposta dovrebbe essere diversamente formulato per rispecchiare questo approccio, allo scopo di precisare che ciò non costituisce un sistema di opzioni di partecipazione/non partecipazione.

2. *Scelta dello strumento giuridico*

58. È stato chiesto se l'adozione del meccanismo proposto sotto forma di direttiva consentirebbe di trarre una conclusione diversa per quanto riguarda la possibilità di partecipazione volontaria degli Stati membri.
59. Il fatto che, a differenza dei regolamenti, l'ambito di applicazione di una direttiva possa essere limitato solo ad alcuni Stati membri³⁰ non inficia le osservazioni di cui al punto 54 e seguenti, dal momento che la possibile limitazione di una direttiva a taluni Stati membri deve essere anch'essa oggettivamente giustificata e la giustificazione deve essere presentata chiaramente nel preambolo dello strumento.³¹
60. A questo proposito, le ragioni addotte dalla Commissione riguardo al carattere volontario del meccanismo - ossia la necessità del rispetto dell'assetto costituzionale e istituzionale degli Stati membri e del principio di sussidiarietà - non sono pertinenti. Nessuno di questi due elementi costituisce una motivazione valida per consentire un'opzione di non partecipazione a uno strumento legislativo dell'UE.
61. La possibilità di una partecipazione volontaria allo strumento non potrebbe pertanto essere raggiunta tramite una direttiva.
62. Si ricorda che, qualora non fosse possibile ottenere un sostegno sufficiente all'adozione di uno strumento applicabile a tutti gli Stati membri, i trattati prevedono la possibilità di procedere a una cooperazione rafforzata unicamente tra alcuni Stati membri, purché siano rispettate le condizioni sostanziali e procedurali di cui all'articolo 20 TUE e agli articoli da 326 a 336 TFUE.

³⁰ Si veda l'articolo 288, terzo comma, TFUE: "*La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere (...)*".

³¹ Si veda il parere del servizio giuridico del Consiglio del 25 aprile 2018 che figura nel doc. 8334/18.

IV. CONCLUSIONE

63. Alla luce dell'analisi sopra esposta, il ricorso all'articolo 175, terzo comma, TFUE quale base giuridica della proposta richiederebbe di apportare alla stessa numerosi e significativi adattamenti:
- a. il meccanismo dovrebbe essere adeguato affinché diventi uno strumento di coordinamento tra Stati membri, limitandosi a istituire i metodi e le procedure secondo cui gli Stati membri deciderebbero, di comune accordo, di superare gli ostacoli giuridici e amministrativi allo scopo di conseguire gli obiettivi di coesione. Ciò richiederebbe in particolare che la conclusione degli impegni si basi su un atto di accettazione da parte degli Stati membri e che gli effetti giuridici di detti impegni nelle legislazioni nazionali siano determinati dagli Stati membri stessi;
 - b. l'ambito di applicazione materiale della proposta, vale a dire gli ostacoli giuridici e amministrativi, le disposizioni giuridiche nazionali e i progetti congiunti cui si applica, dovrebbe essere definito in maniera sufficientemente precisa, tale da non pregiudicare l'esercizio di altre competenze e misure decise nel quadro di altre politiche dell'Unione, né da incidere sull'equilibrio istituzionale sancito dai trattati;
 - c. sarebbe necessario precisare che la proposta lascia impregiudicati i mezzi di ricorso legali che i trattati prevedono per affrontare le violazioni del diritto dell'UE da parte degli Stati membri;
 - d. l'ambito di applicazione della proposta dovrebbe essere limitato alla disciplina della cooperazione transfrontaliera tra gli Stati membri dell'Unione, escludendo quella con i paesi terzi.
64. La possibilità di una partecipazione volontaria quale prevista attualmente all'articolo 4, paragrafo 2, della proposta non è compatibile con i trattati. Il meccanismo deve applicarsi in modo uniforme a tutti gli Stati membri. Occorre adattare la formulazione al fine di chiarire che il meccanismo è applicabile a tutti gli Stati membri, la cui scelta consiste nel decidere se ricorrervi o meno e se avviarlo, per uno specifico caso, alle condizioni stabilite nel regolamento.
65. L'adozione del meccanismo proposto sotto forma di direttiva non permetterebbe di restringerne l'applicazione ad alcuni Stati membri.