



Co-financed by the European Regional Development Fund

Inspire Policy Making with Territorial Evidence

POLICY BRIEF

# Servizi Pubblici Transfrontalieri in Europa



## Questo Policy Brief si fonda sui dati forniti da un'Analisi Mirata di ESPON che ha raccolto per la prima volta una panoramica strutturata e multitematica dei servizi pubblici transfrontalieri europei<sup>1</sup>

Esplorando i modelli territoriali dei servizi pubblici transfrontalieri, questa panoramica evidenzia che la fornitura di servizi pubblici transfrontalieri (CPS - cross-border public service) contribuisce a una miglior integrazione tra le regioni frontaliere europee. Vengono affrontate le sfide comuni di regioni frontaliere confinanti, per cui fornire questi servizi mira a generare benefici per il pubblico in generale o per gruppi target specifici nella zona di confine. Essi contribuiscono a ridurre gli effetti negativi alle frontiere, fornendo migliori connessioni, aumentando la consapevolezza del potenziale transfrontaliero e favorendo i flussi transfrontalieri di persone.

Questo policy brief si incentra sulle seguenti domande:

- Dove sono i CPS lungo i confini europei?
- Quali sono le potenzialità di sviluppo, le esigenze future dei CPS e quali sono i possibili punti di accesso per sfruttare queste potenzialità?

- Quali principali raccomandazioni strategiche si possono evincere dall'analisi dell'offerta dei CPS?

Sulla base di queste domande, qui si forniscono argomenti e stimoli per coloro che sono impegnati nello sviluppo e nell'attuazione della cooperazione transfrontaliera e anche per lo sviluppo dell'Agenda territoriale e della politica di coesione dell'UE dopo il 2020. Si vuole attirare l'interesse non solo dei responsabili politici nelle regioni frontaliere, ma anche dei decisori nazionali, di operatori pubblici e privati di servizi di interesse generale nonché di organizzazioni della società civile.

---

## MESSAGGI STRATEGICI FONDAMENTALI

### Perché investire in servizi pubblici transfrontalieri?

- Per migliorare l'integrazione culturale, politica e sociale delle regioni separate dai confini nazionali.
- Per fornire un'adeguata prestazione di servizi sanitari, di trasporto, di protezione civile e di istruzione nelle zone di confine, aumentando l'attrattiva di queste zone per le persone e di conseguenza per le imprese.
- Per compensare la carenza sia del servizio pubblico nazionale oltre i confini nazionali sia della fornitura di servizi privati.

### Come sono distribuiti i CPS in Europa?

I CPS si trovano in tutta Europa, ma sono diffusi in modo piuttosto sbilanciato, con più CPS forniti ai confini dei primi Stati Membri della UE. La maggior parte dei quasi 600 servizi pubblici transfrontalieri identificati dallo studio di ESPON sui CPS sono stabiliti lungo i confini dei paesi del Benelux, della Francia, della Germania e dei paesi nordici.

### Quali settori creano domanda di CPS?

L'Analisi Mirata di ESPON rivela che la maggior parte dei casi studio di CPS opera nei settori della conservazione ambientale, della protezione civile e della gestione dei disastri, nonché dei trasporti. In futuro, lo sviluppo dei CPS è previsto soprattutto nei settori della pianificazione territoriale, dello sviluppo economico, del turismo e della cultura. Molte regioni esplorano anche le possibilità di istituire CPS che si occupino dell'assistenza sanitaria e delle sfide del mercato del lavoro.

### Quali sono gli ostacoli tipici che impediscono lo sviluppo di CPS?

Le sfide sono abbastanza simili ovunque, ma le soluzioni trovate sono per lo più molto specifiche, tenendo conto delle particolarità di ciascuna regione frontaliere. Gli ostacoli tipici includono condizioni sfavorevoli del quadro legale e amministrativo, divari culturali e scarse risorse unilaterali. I dati ESPON indicano anche una scarsa consapevolezza del valore aggiunto e della varietà di soluzioni disponibili per stabilire un CPS.

---

1 [www.espon.eu/cps](http://www.espon.eu/cps)

---

### In che modo le politiche dell'UE possono contribuire a ridurre gli ostacoli ai CPS?

- I dati mostrano che il numero di CPS in Europa è in aumento lento ma costante. Questo aumento coincide con l'introduzione dei programmi INTERREG nel 1990. Il progetto CPS ha catalogato le soluzioni comuni praticate in diverse zone di confine per ridurre gli ostacoli. Queste sono state raggruppate in categorie tra le quali: il coinvolgimento degli stakeholder e la valutazione dei bisogni, le infrastrutture, i quadri giuridici, gestione e organizzazione. Tutte le soluzioni identificate hanno le caratteristiche di un progetto transfrontaliero INTERREG, il che porta alla conclusione che **INTERREG può essere uno stimolo per il funzionamento duraturo dei CPS.**
- Sebbene i progetti INTERREG siano la leva principale per i potenziali CPS, **diverse fasi dell'evoluzione dei CPS potrebbero richiedere diversi meccanismi di sostegno complementari.** Il tasso di successo dei progetti INTERREG a sostegno

dello sviluppo di CPS può essere aumentato attraverso l'emissione di fondi che precedono la domanda di partecipazione, supportando in questo modo l'analisi di una sostenibilità finanziaria dei CPS che vada oltre il progetto INTERREG. Inoltre, mentre la cooperazione transfrontaliera INTERREG ha dimostrato di funzionare bene nei casi di accordi tra gli stakeholder, studi di fattibilità, azioni pilota e introduzione sul mercato, la prototipazione e la sperimentazione di soluzioni tecnologiche dovrebbero avvalersi della capacità ingegneristica nel contesto di sovvenzioni alla ricerca e all'innovazione.

- Come la ricerca mostra, molti CPS richiedono notevoli sforzi per un'adeguata attuazione. Sarebbe di **grande aiuto un maggiore sostegno alla capacità istituzionale costruito attraverso i finanziamenti dell'UE.** Soprattutto per Stati di recente ingresso nella UE (ad es. stanziando un importo più importante quota del budget dei programmi per temi di "governance").

# 1. Definizione dei servizi pubblici transfrontalieri in un contesto europeo

La fornitura di servizi pubblici è riconosciuta come un elemento importante del modello sociale europeo e per la coesione territoriale. Il Trattato di Lisbona afferma che una buona accessibilità ai servizi pubblici è fondamentale per la coesione territoriale. I servizi pubblici sono solitamente organizzati dalle autorità nazionali, regionali o locali all'interno dei loro confini amministrativi.

Purtroppo, non esiste un concetto analitico che definisca o delinea chiaramente l'esatta natura e la portata delle attività di fornitura di servizi pubblici transfrontalieri (INTERACT, 2015). Si può ritenere che tutte le attività di cooperazione transfrontaliera gestite dalle autorità regionali e locali siano sempre servizi pubblici, qualunque sia la loro forma giuridica (Consiglio d'Europa, 2012). Tuttavia, questa

definizione ampia implica la considerazione di ogni progetto transfrontaliero di iniziativa pubblica, sia esso a breve termine (una tantum) o durevole. D'altro canto, l'uso delle definizioni europee elaborate per le diverse categorie di "servizi di interesse generale" trascurerebbe i CPS in settori quali la polizia, la giustizia e i regimi di sicurezza sociale obbligatori.

Pertanto, ESPON ha definito dei criteri specifici che consentono un approccio sistematico per determinare se un servizio può essere considerato un CPS nel contesto europeo.

Questi criteri sono stati applicati a nove settori politici e integrati da una suddivisione di 34 campi di intervento in totale.

---

## MESSAGGI STRATEGICI FONDAMENTALI

### Un servizio pubblico transfrontaliero

1. Copre una specifica zona transfrontaliera e deve essersi già materializzato nella zona transfrontaliera.
2. Risponde a un problema comune o a un'opportunità di sviluppo della zona transfrontaliera.
3. Ha un gruppo target in entrambi i lati del confine, anche se questi ne usufruiscono in modo completamente diverso.
4. Non presenta discriminazioni d'accesso: all'interno del gruppo target non vi è alcuna restrizione di accesso per l'utilizzo del CPS.
5. Include, anche se con grado di coinvolgimento diverso, attori presenti in entrambi i lati del confine coinvolti nell'avvio, nella creazione / finanziamento e/o nella fornitura.
6. È di natura pubblica, il servizio è prestato direttamente da un ente pubblico o da un ente privato/non profit tramite concessione.
7. Può essere fornito in qualsiasi settore politico elencato nella tabella 1 (i campi di intervento non sono esaustivi).
8. È finanziato con fondi pubblici.
9. È un servizio, il che significa che la semplice esistenza di un'infrastruttura (materiale, "hard") non rappresenta un servizio (ad esempio un ponte, una strada o un gasdotto transfrontalieri).
10. Offre una prestazione di servizio a lungo termine, vale a dire non c'è un periodo di tempo limitato come nel caso dei "progetti una tantum".
11. L'erogazione è in corso, il che significa che il servizio è esistente e in funzione al momento dell'analisi.

**Tabella 1**  
**Settori politici e campi di intervento**

SETTORE POLITICO	CAMPO DI INTERVENTO
<b>Trasporti</b>	Servizi di trasporto pubblico
	Manutenzione delle infrastrutture di trasporto
	Servizi ai valichi di frontiera
<b>Pianificazione territoriale, sviluppo economico, turismo e cultura</b>	Pianificazione territoriale o pianificazione strategica settoriale
	Servizi a sostegno dello sviluppo economico
	Servizi per la cultura e il patrimonio culturale
	Servizi per lo sviluppo turistico
<b>Assistenza sanitaria, assistenza a lungo termine, inclusione sociale</b>	Assistenza primaria, assistenza secondaria e assistenza terziaria
	Servizi per ospedali
	Servizi per assistenza non ospedaliera o assistenza ambulatoriale
	Cure mediche di emergenza e pronto soccorso
	Servizi di assistenza a lungo termine
	Assistenza sociale e inclusione sociale
<b>Istruzione e formazione</b>	Istruzione della prima infanzia e istruzione primaria
	Servizi per l'istruzione secondaria
	Servizi per l'istruzione terziaria
	Insegnamento e formazione professionali
	Riconoscimento di diplomi e certificati di qualifiche professionali
<b>Mercato del lavoro e occupazione</b>	Servizi di informazione e consulenza per facilitare la mobilità dei lavoratori
	Servizi di collocamento
	Servizi digitali
<b>Comunicazione, Banda Larga e società dell'informazione</b>	Distribuzione della posta, servizi di telefonia fissa o mobile
	Servizi di radiodiffusione
	Servizi digitali
<b>Tutela dell'ambiente, gestione delle risorse naturali e azione sui cambiamenti climatici</b>	Protezione/ripristino e gestione dei corpi idrici d'acqua dolce terrestri (infrastrutture blu), degli estuari e delle acque costiere
	Ripristino/protezione e gestione di preziosi ecosistemi o paesaggi terrestri e per lo sviluppo di infrastrutture verdi inclusi servizi per la prevenzione dei rischi e la resilienza ai cambiamenti climatici
	Efficienza delle risorse/promozione di un'economia a basse emissioni di carbonio o di una società sempre più verde
	Rifiuti solidi, raccolta/trattamento delle acque reflue e acqua potabile
	Produzione/distribuzione di energia ottenuta da fonti rinnovabili
<b>Protezione civile e gestione delle catastrofi</b>	Antincendio e assistenza in caso di incidenti
	Gestione delle inondazioni
	Gestione di incidenti di entità rilevante e di gravi catastrofi
<b>Cittadinanza, giustizia e sicurezza pubblica</b>	Servizi pubblici di consulenza e assistenza per i cittadini
	Servizi nel campo della giustizia, della polizia e delle dogane

## 2. Valore aggiunto e vantaggi dei CPS

### Perché sviluppare un CPS?

Solitamente, la cooperazione transfrontaliera mira a:

- Ridurre i fattori negativi esterni ai confini amministrativi che ostacolano la vita quotidiana;
- Basarsi su fattori esterni positivi, ad esempio raggruppando gli assetti o unendo le forze per utilizzare meglio le sinergie sottoutilizzate, aumentare la visibilità e l'attrattiva delle regioni frontaliere e creare così nuove opportunità.

Garantire servizi pubblici convenienti e accessibili è un obiettivo politico importante e inerente al modello sociale europeo, a volte i confini nazionali possono ostacolare il raggiungimento di questo obiettivo: la fornitura di CPS fornisce una soluzione per superare questi problemi.

**In questo contesto, i CPS contribuiscono a ridurre gli effetti negativi delle frontiere**, ad esempio attraverso una integrazione culturale rafforzata, una maggiore comprensione dei vicini e una comprensione comune di problemi o bisogni condivisi.

**I CPS contribuiscono inoltre a migliorare i collegamenti tra le persone**, aumentando anche l'accessibilità dei servizi, fornendo risorse mancanti o, semplificando, attraverso uno sportello unico le varie sfide alle frontiere. Se l'accessibilità e la portata dei servizi cresce, è possibile migliorare la qualità dei servizi, poiché si possono sfruttare meglio conoscenze e risorse provenienti da entrambi i lati del confine.

**Infine, i CPS favoriscono la mobilità transfrontaliera**, offrendo ad esempio informazioni più mirate sulle complementarità di due regioni vicine e migliorando la corrispondenza dei rispettivi mercati del lavoro

I servizi pubblici transfrontalieri apportano diversi vantaggi alle regioni transfrontaliere.

**Possono colmare il divario tra le prestazioni nazionali di servizi.** I CPS possono ovviare a una carenza di fornitura di servizi su uno o entrambi i lati del confine. Tale carenza può derivare da una posizione periferica della regione frontaliere, da una scarsa domanda da entrambe le parti, si può riferire a particolari flussi transfrontalieri per i quali di solito non esistono servizi nazionali.

**I CPS possono apportare cambiamenti nella regione transfrontaliera.** I CPS possono contribuire a una maggior efficacia della fornitura di servizi nella zona di confine. Possono affrontare problemi condivisi in modo più efficace rispetto alle attività individuali e non cooperative. Si possono anche produrre cambiamenti estendendo i servizi nazionali esistenti oltre il confine, ad esempio per ottenere risposte di soccorso più rapide nelle zone periferiche.

**I CPS possono rendere la fornitura del servizio meno onerosa.** I CPS possono generare maggiori incrementi di efficienza e riduzioni dei costi per il fornitore di servizi che non rispetto ad una fornitura nazionale. In questo senso, lo sviluppo di CPS può garantire una massa critica per un servizio pubblico conveniente e accessibile basandosi su due alternative:

- economie di scala, coprendo un'area di servizio più ampia rispetto ai servizi nazionali si aumenterebbe la domanda del servizio;
- economie di scopo, utilizzando meglio gli investimenti infrastrutturali e condividendo i costi operativi tra le parti interessate nella regione transfrontaliera.

### Risultati attesi dalla fornitura di CPS

## 3. Servizi pubblici transfrontalieri in tutta Europa

L'inventario ESPON comprende un totale di 579 CPS in Europa. L'analisi fornisce una panoramica delle principali ragioni che hanno stimolato lo sviluppo di CPS rispetto alla fornitura di servizi nazionali e delle

sfide tipiche che dovevano essere superate per realizzare l'attuazione di un CPS.

## Ripartizione territoriale e tematica dei CPS

I CPS si trovano in tutta Europa, ma sono diffusi in modo piuttosto squilibrato con più CPS forniti ai confini dei più antichi Stati membri dell'UE. Sembra che i CPS esistano principalmente lungo i confini tra paesi che hanno questi due requisiti:

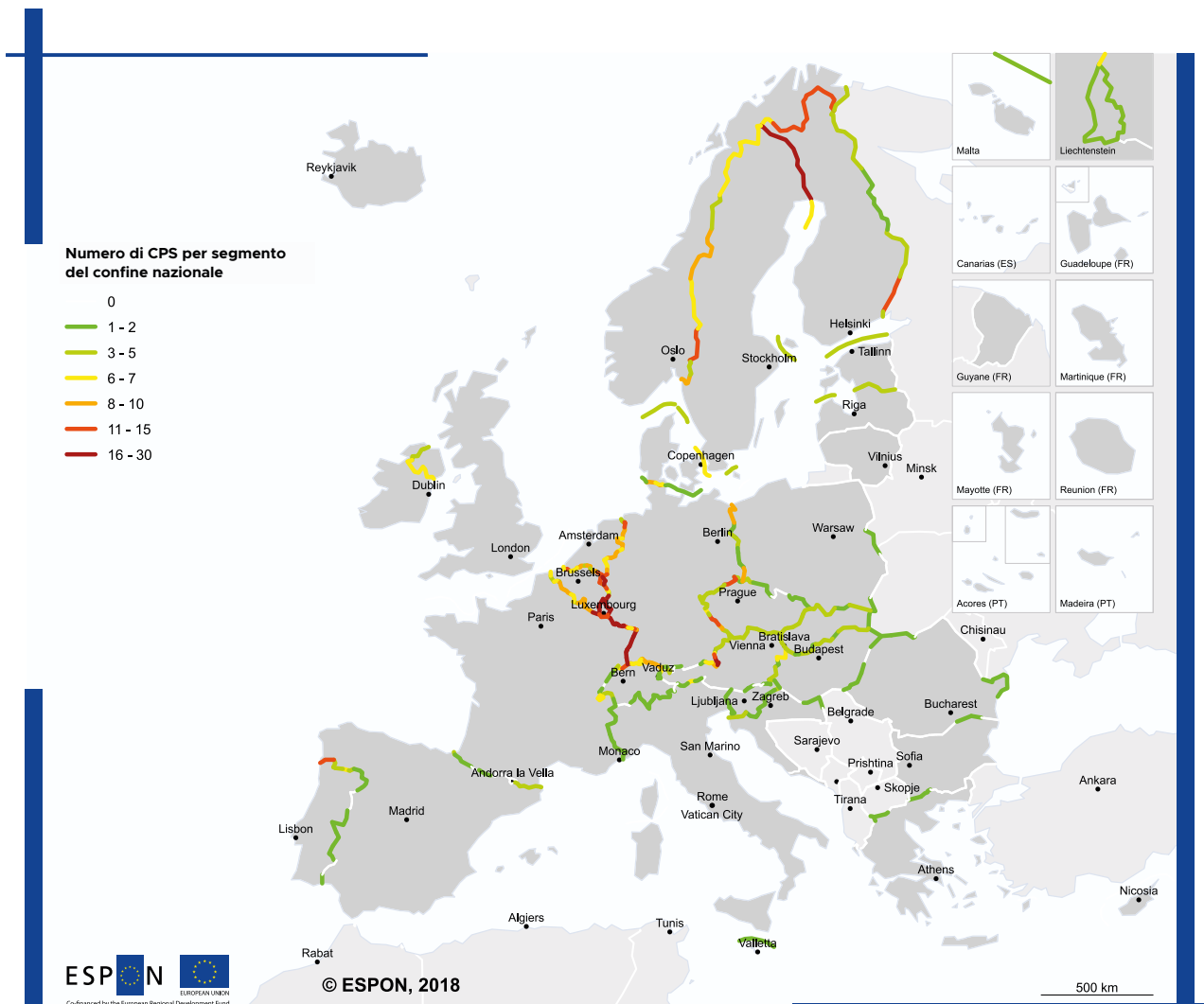
1. una lunga tradizione di cooperazione transfrontaliera in zone ad alta densità di popolazione o in zone rurali (Europa occidentale). In alcune aree c'è un'alta domanda o la necessità di servizi specifici;

2. una densità di popolazione estremamente bassa e lunghe distanze tra città e villaggi, cioè in zone in cui c'è una forte richiesta a mantenere i servizi pubblici (ad esempio i paesi nordici).

La maggior parte dei CPS identificati sono realizzati tra partner di due paesi vicini e solo raramente coinvolgono partner di tre o più paesi. Anche se spesso ciò può avere ragioni legali o talvolta tecniche, una delle ragioni potrebbe anche essere la complessità del processo di attuazione del CPS: più sono diversi i paesi dei partner coinvolti, più complesso e lungo può diventare questo processo. In ogni caso, la maggior parte dei CPS identificati che coprono tre o più paesi nordici.

### Cartina 1

#### Numero di CPS per segmento di confine



Livello regionale: n.d.  
 Fonte: ESPON CPS, 2018  
 Origine dei dati: TCP International, 2018; varie fonti di dati, 2018.  
 cc UMS RIATE per i confini amministrativi.

**La maggior parte dei CPS sono inerenti a ambiente, protezione civile e gestione delle catastrofi o di trasporti.**

**Tabella 2**  
**Numero e quota dei temi dei CPS<sup>2</sup>**

TEMA / CAMPO DI INTERVENTO	NUMERO DI CPS IDENTIFICATI
Tutela dell'ambiente	119
Protezione civile e gestione delle catastrofi	118
Trasporti	105
Assistenza sanitaria e inclusione sociale	64
Istruzione e formazione	57
Pianificazione territoriale, turismo, e cultura	55
Mercato del lavoro e occupazione	29
Cittadinanza, giustizia e sicurezza pubblica	27
Comunicazione, Banda Larga, e società dell'informazione	5

Fonte: banca dati ESPON CPS, 2018.

**La ripartizione territoriale dei temi dei CPS è piuttosto disomogenea in Europa, con confini che mostrano una chiara concentrazione su uno o due temi e alcuni confini che presentano una combinazione di un'ampia gamma di campi di intervento.**

Nel settore sanitario, si è posto l'accento sull'istituzione di CPS di assistenza primaria (i confini del Benelux e dei paesi nordici, e i confini francesi con Germania, Italia e Spagna) e di servizi di emergenza medica o di soccorso (ad esempio, lungo i confini austriaci, cechi e tedeschi, e la frontiera tra Belgio e Francia). I tipi di servizi presenti in questo settore politico vanno da soluzioni "su piccola scala" (ad es. cooperazione ospedaliera bilaterale) a soluzioni territorialmente più ampie e integrate (ad es. zone di assistenza sanitaria integrata al confine tra Belgio e Francia). Soluzioni altamente integrate possono essere trovate solo in regioni con una lunga tradizione transfrontaliera, mentre altre regioni sembrano iniziare a fornire CPS con soluzioni più ridotte che possono essere sviluppate ulteriormente e diventare più integrate nel tempo.

Tradizionalmente, ci sono molti CPS nel campo del trattamento congiunto delle acque reflue e nella fornitura di acqua potabile, nella gestione dei fiumi, di altri corpi idrici (es. laghi) e dei parchi naturali di confine in tutta Europa. La loro presenza lungo molti confini europei conferma che questi CPS sono spesso i primi ad essere istituiti, poiché sono spesso

implementati più facilmente rispetto, ad esempio, ai CPS nell'assistenza sanitaria. Intanto ci sono anche una serie di CPS nel trattamento dei rifiuti solidi e nelle questioni relative alle energie rinnovabili. Per quanto riguarda l'istruzione, c'è una forte attenzione alla cooperazione universitaria, ma tra i vecchi e i nuovi Stati membri dell'UE ci sono anche alcuni CPS interessanti anche per la cooperazione scolastica. Sono stati istituiti CPS a sostegno della pianificazione territoriale transfrontaliera tra Germania e Paesi Bassi, nella Grande Regione, tra Francia e Germania, nonché tra Francia e Svizzera.

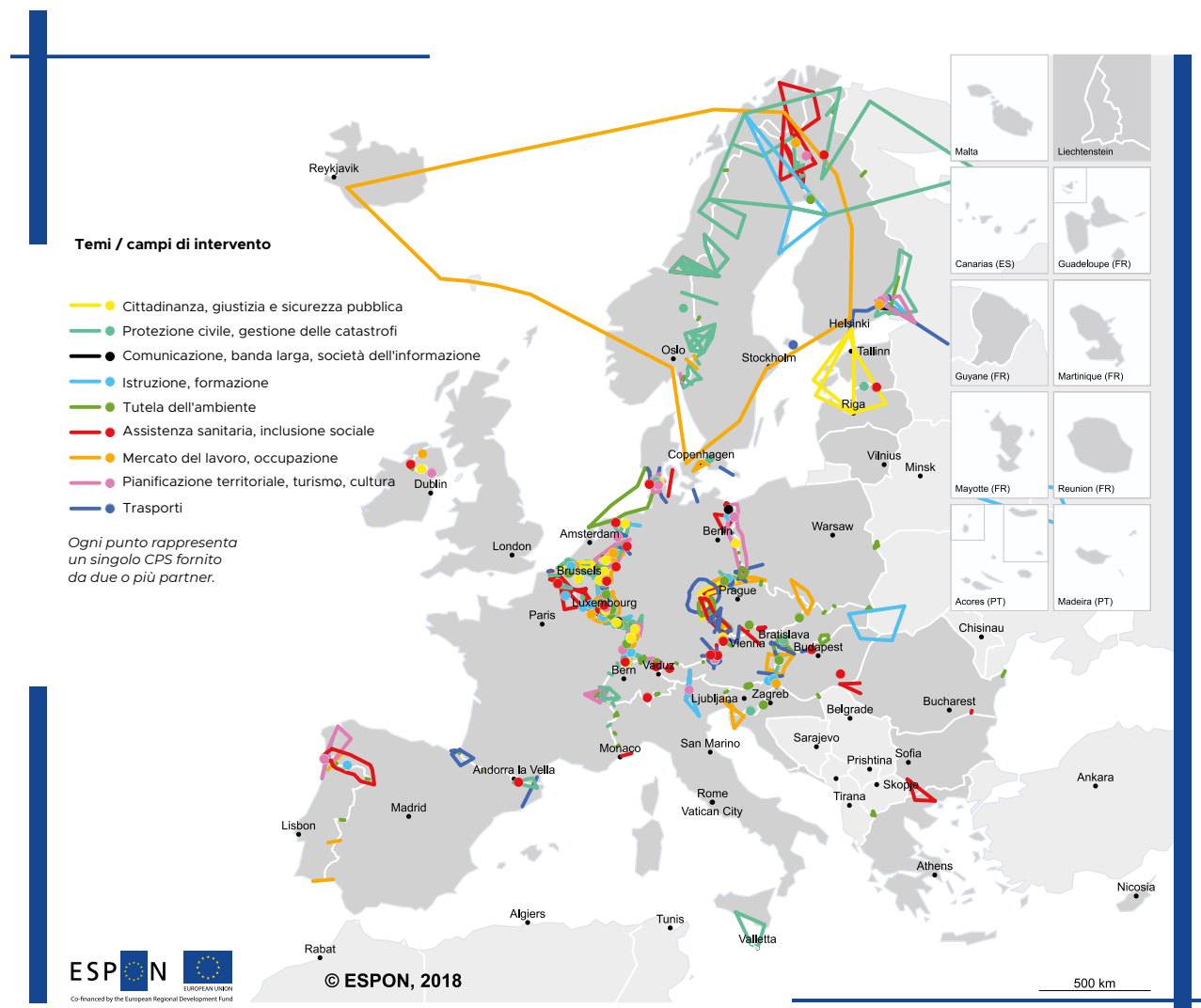
Si può concludere che i temi affrontati nei vari CPS riflettono questi quattro punti:

- 1. risorse e specificità topografiche e naturali regionali** (es. CPS ambientali, CPS di protezione civile e di gestione delle catastrofi);
- 2. un'elevata domanda di servizi** (ad es. CPS dei trasporti, CPS di pianificazione territoriale, turismo e cultura, nonché istruzione e formazione);
- 3. questioni politiche urgenti** (es. sanità e inclusione sociale, mercato del lavoro e occupazione, cittadinanza, giustizia e sicurezza pubblica);
4. una combinazione dei fattori 1, 2 e 3.

<sup>2</sup> Sebbene per questa analisi ogni CPS sia stato assegnato a un solo tema, alcuni CPS specifici hanno un carattere multidimensionale, toccando diversi campi di intervento. Ad esempio, i servizi di soccorso aereo in elicottero possono essere assegnati sia all'assistenza sanitaria che alla gestione delle catastrofi.



## Cartina 2 CPS per politiche settoriali



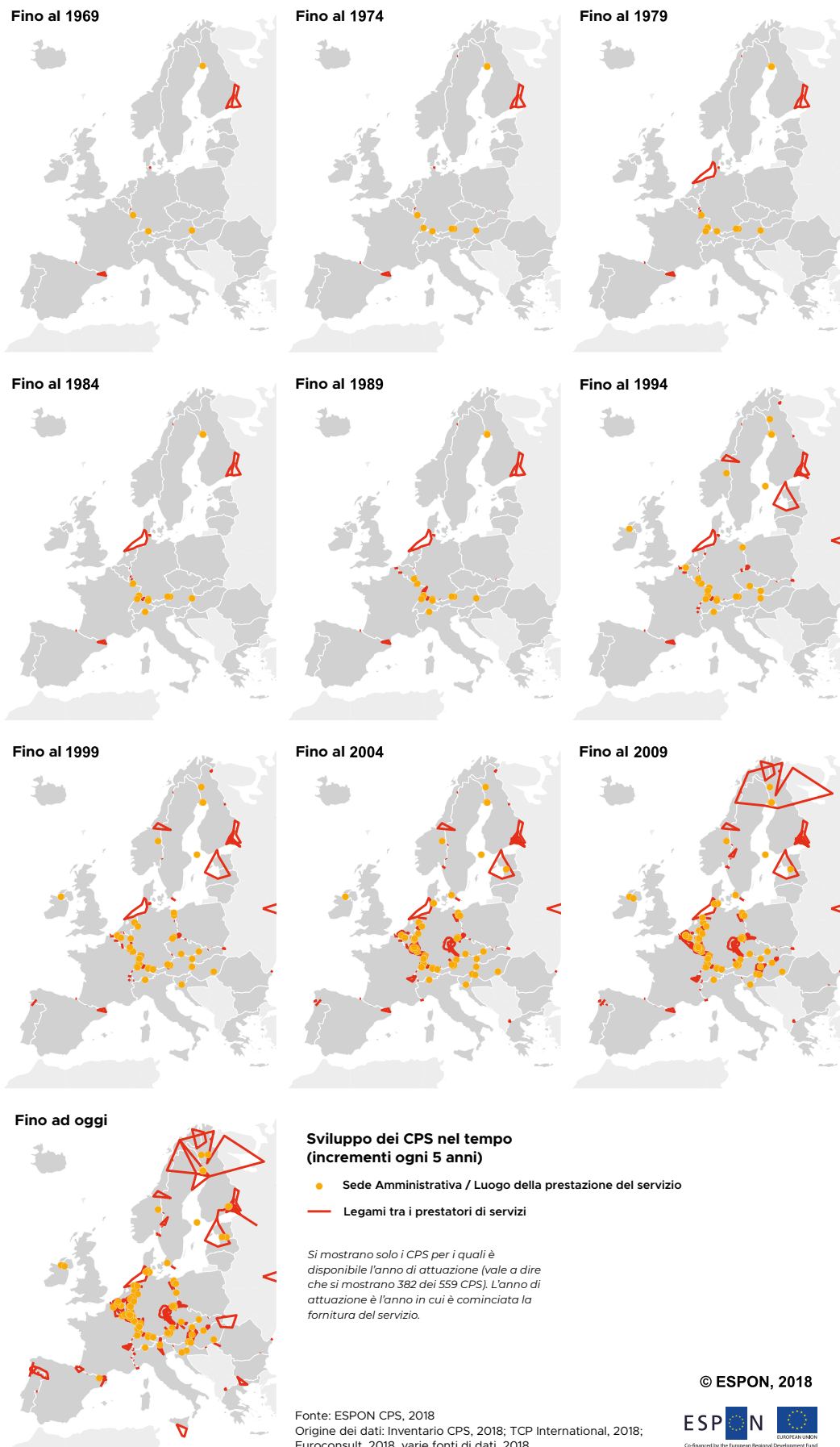
Livello regionale: n.d.  
Fonte: ESPON CPS, 2018  
Origine dei dati: TCP International, 2018; Euroconsult, 2018, varie fonti di dati, 2018.  
cc UMS RIATE per i confini amministrativi.

### Il numero di CPS è in costante aumento in Europa

Dal 1970 al 1990 sono state avviate pochissime iniziative per la creazione di nuovi CPS, principalmente nel campo della tutela dell'ambiente (parchi naturali, depurazione, ecc.). Dal 1990, un forte aumento ha coinciso chiaramente con l'introduzione dell'Iniziativa

Comunitaria Interreg e la sua attuazione nel corso degli anni successivi. Dopo il 2000, sono stati istituiti più CPS rispetto ai decenni precedenti. Tra le altre ragioni, ciò è dovuto alla più frequente istituzione di CPS che coinvolgono i paesi dell'Europa orientale.

### Cartina 3 Sviluppo della fornitura di CPS in Europa



## 4. Sfide tipiche e soluzioni

**Condizioni sfavorevoli del regime giuridico e amministrativo sono i principali ostacoli** incontrati nell'istituzione di un CPS. Le risposte al sondaggio online e i casi studio di ESPON 2018 hanno confermato che gli ostacoli più rilevanti sono quelli legali e amministrativi, quelli di competenze asimmetriche o poco chiare negli attori politici e di legislazioni nazionali incompatibili. In molti casi è stato menzionato più di un ostacolo. Altri ostacoli sono le barriere linguistiche (divari culturali), le scarse risorse di bilancio unilaterali (discontinuità economica) e le barriere mentali (divisioni socio-culturali). Questi ostacoli sono il principale impedimento allo sviluppo di ulteriori CPS necessari. Sono state indicate come sfide aggiuntive, la mancanza di una strategia comune, di volontà politica o d'interesse a impegnarsi in attività transfrontaliere. Quando si confrontano gli ostacoli all'interno di differenti aree politiche, non si osservano differenze significative.

Per superare questi ostacoli **sono necessarie molteplici modifiche dei quadri giuridici transfrontalieri**. La modifica più spesso citata è la definizione di uno specifico accordo di cooperazione locale o regionale tra gli enti competenti che organizzano il servizio pubblico, seguito dall'elaborazione di una nuova

convenzione tra enti locali e regionali. Le differenze tra le aree politiche sono minime.

Indipendentemente dalla modalità di erogazione, i CPS richiedono spesso **una nuova struttura o un nuovo organismo transfrontaliero**. Strutture prive di una nuova identità giuridica sembrano prevalere nell'erogazione di CPS e spesso le strutture già esistenti vengono utilizzate e adattate, indipendentemente dal fatto che si coordinino meglio i servizi esistenti su entrambi i lati del confine, che si estenda un servizio nazionale o che si sviluppi un CPS completamente nuovo.

Riassumendo, **la realizzazione spesso dispendiosa in termini di tempo, si può attribuire a una combinazione di necessità diverse di cambiamento, che necessitano, individualmente o insieme, di un quadro legislativo a livello più alto o a livello del CPS, di adattamenti di governance per lo sviluppo e attuazione del CPS, oltre a modifiche di regole e processi locali nazionali.**

### Tabella 3

#### Sfide e soluzioni ai diversi stadi dello sviluppo dei CPS

SFIDE COMUNI RISCONTRATE	POSSIBILI SOLUZIONI TROVATE
FABBISOGNI, OBIETTIVI E COMPITI	
<b>Identificazione e coinvolgimento di tutti gli stakeholder</b>	<b>Cominciare con pochi stakeholder principali</b> che possono poi collaborativamente coinvolgere altri stakeholder attraverso le loro reti individuali.
	<b>Compilare un elenco dei benefici</b> dei futuri CPS.
<b>Distribuzione ineguale dei benefici (anche se esistono gruppi target in entrambi i lati della frontiera)</b>	<b>Adottare una prospettiva di lungo termine</b> per valutare i benefici non immediati. Le condizioni macroeconomiche variabili possono alterare i benefici riscontrati dopo un certo periodo di tempo.
	<b>Iniziare con piccole azioni di volontariato informali</b> ma chiaramente definite, che fungono da "banco di prova" per idee e servizi.
	<b>Esaminare la zona di confine nel suo complesso.</b> I benefici possono essere riversati in altre parti della zona di confine o eventualmente in servizi ulteriori. A livello globale transfrontaliero e per tutti i settori i benefici possono essere bilanciati.
	<b>Considerare i benefici indiretti e occasionali.</b> Alcuni vantaggi dei CPS diventano visibili solo una volta forniti i servizi. Ciò vale, ad esempio, per i CPS di protezione civile e gestione delle catastrofi che sono richiesti solo in caso di incidenti di grandi entità.
<b>Valutazione adeguata degli effetti di chiusura e apertura della realtà del confine</b>	<b>Per comprendere appieno gli effetti di chiusura e apertura</b> è importante considerare la realtà del confine da entrambi i lati della frontiera e tenere conto dell'area politica per cui è previsto il CPS. La stessa realtà di confine può avere effetti di chiusura e apertura per diverse aree politiche
	<b>Sostenere gli effetti di apertura.</b> Spesso gli effetti di chiusura rispecchiano ostacoli o sfide che mettono in pericolo il processo di sviluppo dei CPS se sono al centro dell'attenzione.

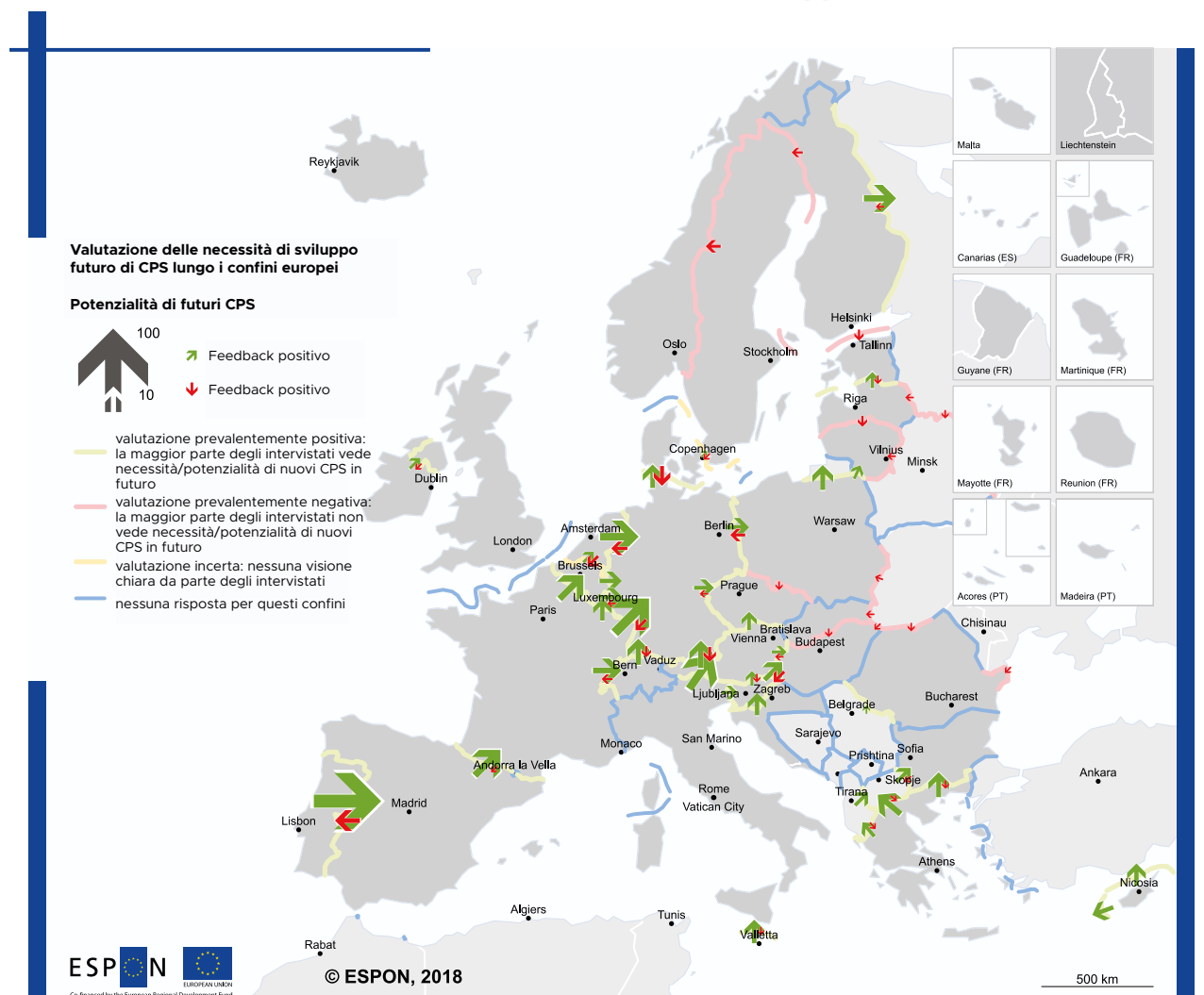
SFIDE COMUNI RICONTRATE	POSSIBILI SOLUZIONI TROVATE
Mancanza di comparabilità di informazioni e dati, in particolare sulla domanda di fornitura di CPS	Utilizzare documenti transfrontalieri esistenti.
	Utilizzare dati ESPON o Eurostat per sviluppare proxy che aiutano a costruire un argomento.
	Sviluppare un sistema informativo congiunto e armonizzato che tenga conto delle diverse esigenze. Questo può evolvere in un sistema di monitoraggio territoriale dei CPS che favorisca lo sviluppo o il miglioramento di altri CPS.
Differenze nazionali riguardo ai sistemi di prezzi o i livelli di servizio	Implementare un sistema tariffario (es. biglietti di trasporto) per il trasporto transfrontaliero che tenga conto dei differenziali di reddito.
	Combinare diverse fonti di finanziamento in base ai benefici attesi dai gruppi target.
	Estendere un sistema tariffario esistente oltre la frontiera.
USO DELLE INFRASTRUTTURE	
Quadri giuridici nazionali per la fornitura di CPS con standard o norme di qualità diversi	Assumere le regole "più rigide" da entrambi i lati del confine.
	Difendere gli interessi della zona di confine per avviare gli adeguamenti legali richiesti ai livelli più alti.
	In futuro, il meccanismo transfrontaliero proposto dalla Commissione Europea potrebbe favorire una più facile adozione delle norme nazionali pertinenti.
Budget unilaterali scarsi o differenziali di costo ridotti	Sviluppo graduale del servizio basato su azioni pilota per testare gli effetti del budget e per facilitare l'adesione dell'altro partner al CPS
QUADRI GIURIDICI	
Mancanza di una chiara base giuridica per la fornitura di CPS	Utilizzare documenti transfrontalieri esistenti per avviare lo sviluppo di CPS su basi volontarie politicamente supportate
	Sviluppare il CPS dal basso verso l'alto, con strutture che siano il più semplice possibile. Formalizzare il CPS gradualmente a seconda del miglioramento e come richiesto.
	Istituire una struttura transfrontaliera dotata di personalità giuridica.
MANAGEMENT E ORGANIZZAZIONE	
Barriere culturali e linguistiche	Coinvolgere personale con le competenze linguistiche richieste e backgrounds nazionali diversi.
Responsabilità e competenze diverse o poco chiare o cambiamenti di responsabilità degli stakeholder principali	Coinvolgere attivamente le strutture transfrontaliere esistenti, come le Euroregioni.
	Sviluppare una rete relativamente ampia e comunicazioni intensive con gli attori rilevanti.
	Identificare il valore aggiunto di ciascun partner, tenendo conto dei vantaggi comparativi.
	Definire chiare fasi intermedie e tappe fondamentali del processo di attuazione.
	Assegnare compiti chiari a tutti i partner coinvolti nell'implementazione, per condividere il lavoro e generare senso di appartenenza
Riaggiustamenti richiesti a causa del cambiamento di esternalità	I fornitori di CPS devono monitorare costantemente le loro offerte e adattarle alle mutevoli condizioni.
	I fornitori di CPS dovrebbero informare continuamente il pubblico in generale e/o i gruppi target della regione di confine sul valore aggiunto dei CPS, per mantenere o addirittura aumentare i livelli di accettazione e domanda.
Necessità di differenziare chiaramente i servizi forniti a livello nazionale e oltre i confini	I CPS dovrebbero essere chiaramente separati dai servizi nazionali (nessuna sovrapposizione; complementarità) e si dovrebbero coinvolgere (almeno consultare) i fornitori dei relativi servizi nazionali nello sviluppo e nell'attuazione di CPS (idealmente dovrebbero subentrare nell'erogazione di CPS).

## 5. Potenzialità dei CPS futuri

Al fine di fornire indicazioni su futuri CPS in Europa, il sondaggio online ESPON 2018 è servito a capire se gli attori regionali e locali fossero a conoscenza di eventuali piani per lo sviluppo futuro di CPS e, in caso affermativo, in quali settori politici (Cartina 4). Le risposte non sono rappresentative, ma disegnano lo schema dei piani futuri di sviluppo di CPS su 49 relazioni frontaliere in Europa. Varie risposte si riferiscono anche

allo sviluppo di CPS lungo le frontiere esterne, tra cui non solo Svizzera, Norvegia e Russia, ma anche, ad esempio, Bielorussia, Albania e Turchia. Alcune risposte si riferivano anche alle relazioni frontaliere trinazionali. Poche risposte hanno indicato anche piani di sviluppo di CPS per i confini marittimi, tra cui Cipro, il confine italo-maltese e il confine danese-svedese.

**Cartina 4**  
**Risultati del sondaggio: valutazione delle necessità di sviluppo futuro di CPS**



Livello regionale: n.d.  
 Fonte: ESPON CPS, 2018  
 Origine dei dati: TCP International, 2018; Sondaggio online CPS, 2018.  
 cc UMS RIATE per i confini amministrativi.

## 6. Esempi di Buone pratiche

**Gli esempi di buone pratiche illustrano l'intera varietà di scelte disponibili per la gestione, il finanziamento e l'erogazione di CPS.** La progettazione effettiva del servizio in termini di fornitura dipende da (a) la sua necessità effettiva e (b) la fattibilità della sua realizzazione in una data regione e in un dato momento. Gli esempi dei vari temi politici mostrano che è possibile iniziare con servizi singoli che possono essere su piccola scala se un CPS che comprenda tutti gli ambiti non è necessario o può richiedere troppo tempo per realizzare i benefici potenziali. Molti esempi di buone pratiche derivano da precedenti collaborazioni che nel tempo diventano più complete e complesse.

**I finanziamenti INTERREG svolgono spesso un ruolo importante nel sostenere lo sviluppo di CPS.** Anche i CPS operativi utilizzano con molta frequenza finanziamenti INTERREG per sviluppare funzionalità di servizio aggiuntive o per aggiornare i CPS esistenti o per acquisire risorse aggiuntive (ad es. nuove infrastrutture). Altre fonti di finanziamento tipiche dell'ordinaria amministrazione dei CPS sono le risorse pubbliche assegnate solitamente a un servizio nazionale comparabile e/o le entrate derivanti dalle tariffe degli utenti dei CPS.

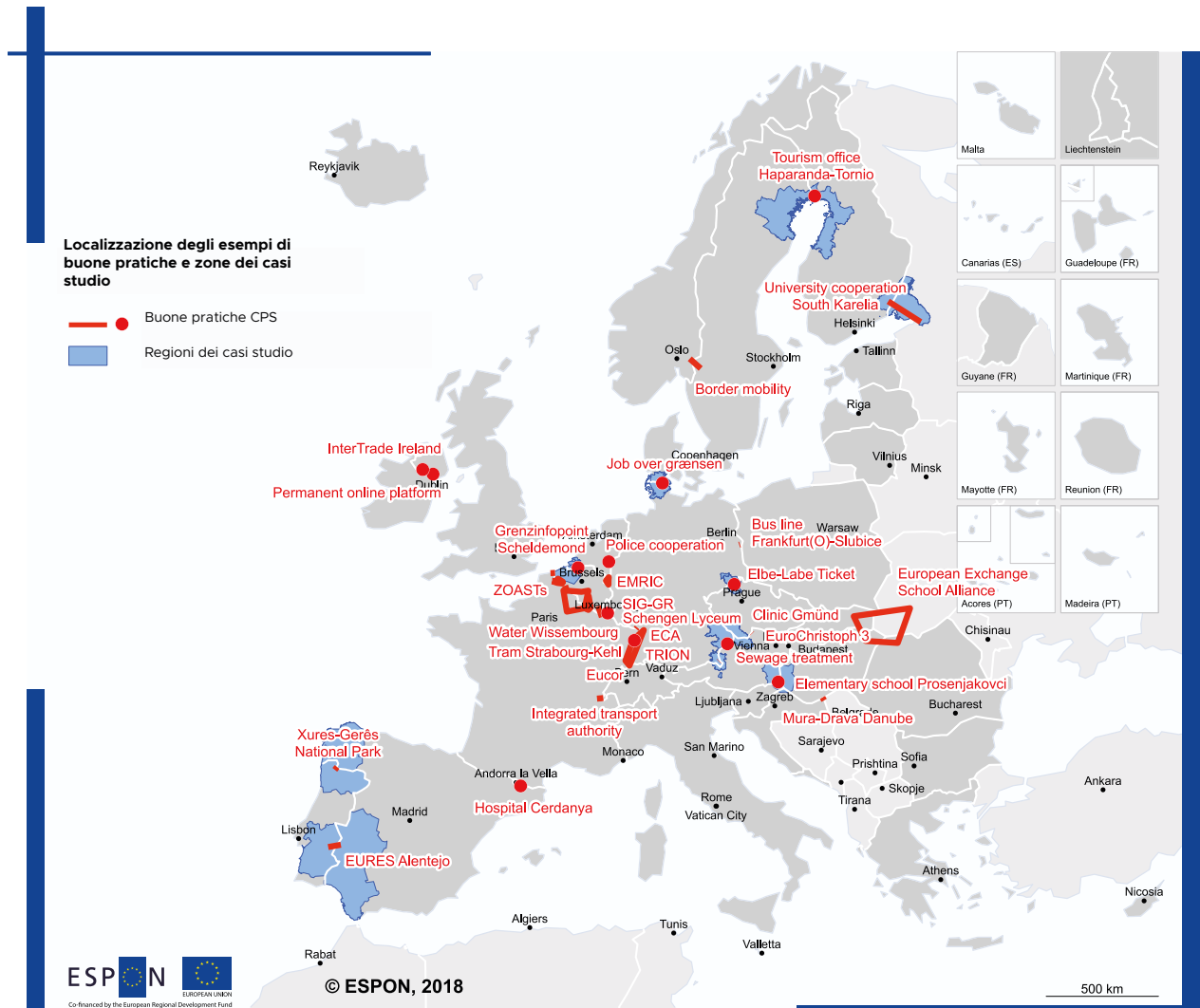
**Gli esempi mostrano che la decisione tra un'estensione potenzialmente delle infrastrutture materiali esistenti o lo sviluppo di una nuova infrastruttura**

**dipende da (a) quale infrastruttura è necessaria per fornire il CPS e (b) dall'adeguatezza delle infrastrutture esistenti.** Molti CPS sono stati sviluppati utilizzando l'infrastruttura esistente, che in alcuni casi ha richiesto l'aggiunta di nuovi elementi infrastrutturali, come il raccordo delle tubazioni. Gli esempi di buone pratiche includono alcuni casi che richiedevano nuove infrastrutture a causa di una loro mancanza (ad es. nessun collegamento di trasporto) o di infrastrutture obsolete che richiedevano lavori di ristrutturazione (ad es. vecchio ospedale).

**I cambiamenti nella gestione e nell'erogazione** si riferiscono più spesso all'organizzazione effettiva del servizio piuttosto che all'infrastruttura materiale. Diversi esempi illustrano che anche l'erogazione unilaterale con una modalità di gestione centralizzata richiede diversi cambiamenti nella gestione e nell'organizzazione e può inoltre comportare costi aggiuntivi o modificati.

Questi diversi elementi di confronto tra gli esempi di buone pratiche evidenziano che ciascuna soluzione CPS, non interamente coperta dalla legislazione dell'UE, deve essere vista **nel contesto del tema politico e del contesto nazionale specifico.** I componenti fondamentali sono ricorrenti e collegati in modi diversi per innescare soluzioni che possono quindi essere considerate su misura.

## Cartina 5 Localizzazione degli esempi di buone pratiche



Livello regionale: n.d.  
Fonte: ESPON CPS, 2018  
Origine dei dati: TCP International, 2018.  
cc UMS RIATE per i confini amministrativi.

## Tabella 4

### Panoramica di 28 esempi di buone pratiche raccolti nell'ambito dell'analisi mirata di ESPON CPS

	NOME DEI CPS	FRONTIERA	SINTESI DEL CONFRONTO DEI CPS
<b>TRASPORTI</b>			
1	Tram Strasburgo-Kehl	DE-FR	Molti CPS dell'ambito dei trasporti mirano a fornire migliori collegamenti di trasporto transfrontalieri. Ciò si può raggiungere sviluppando una nuova infrastruttura (1), estendendone una esistente o fornendo un nuovo collegamento (2). I CPS di trasporti più integrati si basano su un sistema di biglietteria comune (3) che può esistere con o senza collegamenti di trasporto transfrontalieri, oppure attraverso un'autorità comune responsabile dell'organizzazione dei collegamenti di trasporto transfrontalieri in autobus e dell'emissione di biglietti (4).
2	Autobus urbano gemellato 983 Francoforte (Oder) – Stubice	DE-PL	
3	Biglietto Elba-Labe	CZ-DE	
4	Autorità di trasporto comune per la zona metropolitana transfrontaliera di Ginevra	CH-FR	
<b>PIANIFICAZIONE TERRITORIALE, SVILUPPO ECONOMICO, TURISMO, TEMPO LIBERO E CULTURA</b>			
5	Ufficio del turismo comune Haparanda-Tornio	FI-SE	I CPS di questi settori politici possono affrontare svariate questioni di sviluppo regionale e diversi gruppi target. Gli esempi illustrano gli approcci a molti diversi campi di intervento  Per il turismo gli uffici congiunti e le attività di marketing sono abbastanza frequenti (5) e principalmente si occupano di turisti. I CPS per la pianificazione territoriale sono spesso legati alla fornitura di informazioni, in particolare per le autorità pubbliche, di diversi settori (6). I CPS per lo sviluppo economico di solito si rivolgono a società o altri attori economici fornendo informazioni su attività economiche transfrontaliere, ad es. sugli scambi o sugli investimenti (7).
6	Sistema di Informazione Geografica della Grande Regione	BE-DE-FR-LU	
7	InterTrade Irlanda	IE-UK	
<b>ASSISTENZA SANITARIA, ASSISTENZA A LUNGO TERMINE E INCLUSIONE SOCIALE</b>			
8	ZOAST	BE-FR	Mentre è disponibile un'ampia varietà di CPS sanitari e assistenziali, solo i servizi sanitari primari e ospedalieri mostrano un'ampia varietà di possibili applicazioni e gradi di integrazione. Un confronto di questi diversi gradi consente di approfondire possibili approcci graduali laddove un'integrazione globale dell'assistenza sanitaria sembra insormontabile.  Gli esempi di maggiore integrazione in Europa, sono rappresentati dalle zone integrate di assistenza sanitaria transfrontaliera (8). Finora sono stati implementati in una sola relazione di confine. L'assistenza transfrontaliera completamente integrata a livello di un ospedale e basata su una personalità giuridica appositamente istituita può essere il livello minimo successivo di integrazione (9). Il terzo esempio illustra l'estensione transfrontaliera di un servizio nazionale esistente per assistenza ospedaliera ambulatoriale (10), che potrebbe essere un'opzione per le zone di confine che devono innanzitutto provare l'assistenza sanitaria transfrontaliera prima di intraprendere CPS di assistenza sanitaria più integrati.
9	Ospedale Cerdanya	ES-FR	
10	Healthacross, Clinica Gmünd	AT-CZ	
<b>ISTRUZIONE E FORMAZIONE</b>			
11	European Exchange School Alliance	HU-RO-SK-UA	I CPS di istruzione e formazione si concentrano molto spesso sia sulla scuola, sia sulla università e ricerca.  Il primo esempio mette in evidenza come sono forniti servizi educativi specializzati e non formali a una frontiera esterna dell'UE (11). Due esempi di istruzione scolastica illustrano come estendere un servizio nazionale esistente agli alunni di oltre confine (12) o come sviluppare un nuovo servizio per facilitare un'istruzione veramente congiunta con una gestione comune dei servizi (13).  Gli altri due esempi di cooperazione universitaria illustrano i primi approcci fattibili alle frontiere esterne (14) e un CPS più integrato per la cooperazione transfrontaliera nella ricerca con la sua propria personalità giuridica (15).
12	Scuola elementare bilingue a Prosenjakovci	HU-SI	
13	Liceo Schengen	DE-LU	
14	Cooperazione universitaria South Karelia	FI-RU	
15	Eucor – il campus europeo	CH-DE-FR	



	NOME DEI CPS	FRONTIERA	SINTESI DEL CONFRONTO DEI CPS
<b>MERCATO DEL LAVORO E OCCUPAZIONE</b>			
16	Grensinfopoint Scheldemon	BE-NL	Il mercato del lavoro e dell'occupazione CPS di solito rispondono alle esigenze di informazione di pendolari e/o sostengono il match transfrontaliero del mercato del lavoro.
17	EURES Alentejo	ES-PT	Gli esempi includono uno sportello unico per i lavoratori transfrontalieri (16), un servizio volto a favorire la mobilità transfrontaliera del lavoro in previsione di pochi pendolari (17) un approccio "headhunting de-luxe" che non si occupa solo dell'inserimento lavorativo, ma anche del supporto ai membri della famiglia, alloggi e altre questioni (18) e un altro CPS comprensivo creato in origine per sostenere la mobilità del lavoro e che ora punta anche a migliorare le relazioni tra imprese (19).
18	job over grænsen	DE-DK	
19	Mobilità di frontiera	NO-SE	
<b>PROTEZIONE DELL'AMBIENTE, GESTIONE DELLE RISORSE NATURALI E AZIONE CONTRO I CAMBIAMENTI CLIMATICI</b>			
20	Parco Nazionale Xures-Gerès	ES-PT	I CPS relativi all'ambiente possono richiedere punti di accesso molto diversi. Pertanto vengono descritti cinque esempi che si occupano di questioni ambientali diverse.
21	Danubio Mura-Drava	HR-HU	I primi due esempi si concentrano sulla conservazione della natura nelle riserve della biosfera transfrontaliere. Il primo evidenzia i requisiti per le modifiche amministrative (20) e il secondo prende in considerazione le specifiche legate alla protezione e alla gestione dei fiumi (21).
22	Fornitura di acqua potabile Wissembourg	DE-FR	
23	Impianto di trattamento delle acque reflue a Salisburgo	AT-DE	Gli altri tre esempi riguardano i CPS relativi all'acqua e all'energia a sostegno della gestione delle risorse e delle azioni sui cambiamenti climatici. Riguardano la fornitura di acqua potabile con erogazione unilaterale e gestione congiunta (22), il trattamento biologico delle acque reflue attraverso l'estensione di un servizio in precedenza nazionale (23) e la promozione dell'energia rinnovabile basata su una strategia comune di protezione del clima (24).
24	TRION Climate	DE-FR	
<b>PROTEZIONE CIVILE E GESTIONE DELLE CATASTROFI</b>			
25	EMRIC	BE-DE-NL	I CPS di protezione civile affrontano diversi rischi che emergono da calamità naturali o altre situazioni di emergenza. Alcuni di questi CPS sono anche collegati all'assistenza sanitaria quando includono servizi di soccorso. I due esempi di buone pratiche di questo tema politico evidenziano un approccio globale per garantire la sicurezza pubblica in vari settori (25) e un servizio di soccorso molto specifico di un elicottero di soccorso gestito da due associazioni automobilistiche nazionali (26).
26	Elicottero di salvataggio "Euro-Christoph 3"	AT-DE	
<b>CITTADINANZA, GIUSTIZIA E SICUREZZA PUBBLICA</b>			
27	Centro franco-tedesco per la Protezione del consumatore europeo	DE-FR	I CPS di servizio alla cittadinanza, nel campo della giustizia e della sicurezza pubblica comprendono i servizi che si occupano di questioni relative alla vita quotidiana. I tre esempi presentati indicano tre punti di accesso abbastanza diversi. Il centro di consulenza per i consumatori è l'unico partenariato binazionale all'interno della rete dei centri di consulenza per i consumatori europei (27). Si concentra maggiormente sugli eventi della vita, ecc. il servizio che offre una guida unica al confine britannico-irlandese (28) e la terza pratica sulla cooperazione della polizia transfrontaliera (29) può essere un esempio dei CPS più comuni in questo settore politico.
28	Piattaforma online permanente	IE-UK	
29	Cooperazione della polizia tedesco-olandese	DE-NL	

Fonte: banca dati ESPON CPS, 2018.

## 7. Raccomandazioni politiche

### Rivolto alle istituzioni transfrontaliere, alle regioni frontaliere, ai fornitori di CPS e agli organismi di programmazione INTERREG

#### Garantire un impegno e una capacità sufficienti per la realizzazione di CPS

Alcuni CPS possono essere istituiti con metodi semplici, senza bisogno di creare complessi organismi transfrontalieri con una propria identità giuridica, ecc. Tuttavia, i CPS richiedono l'impegno a portare avanti il processo e la capacità in termini di conoscenza richiesta, reti personali e istituzionali e perseveranza.

#### Usare INTERREG per i CPS

I programmi INTERREG transfrontalieri mirano ad avviare azioni transfrontaliere che riescano possibilmente a diventare autosufficienti oltre la durata del progetto. Gli stakeholder che stanno pensando di istituire un nuovo CPS potrebbero utilizzare i finanziamenti INTERREG per svolgere le fasi preparatorie o avviare un servizio pilota. In alternativa, i CPS esistenti possono utilizzare INTERREG per migliorare ulteriormente la qualità, il livello del servizio, ecc.

#### Non tutto deve essere risolto immediatamente

L'esperienza mostra che l'accordo iniziale va chiarito per sviluppare una reale comprensione comune. Lo sviluppo di CPS ha bisogno di un punto di partenza, il più delle volte dal basso verso l'alto. Un approccio graduale che ricavi benefici tenderebbe a favorire un ulteriore impegno piuttosto che processi lunghi senza risultati visibili. Per i progetti pilota iniziali o i CPS su piccola scala, si raccomanda ridurre al minimo le formalità e garantire solamente che siano assegnate le risorse adeguate e che esista un'intesa comune.

#### Comunicare le esigenze transfrontaliere ad un livello superiore

Per sviluppare un CPS, molte sfide non possono essere risolte a livello regionale locale o transfrontaliero. Potrebbero essere necessari accordi inter governativi, azioni legislative nazionali o altre attività a livelli amministrativi superiori. I governi nazionali spesso non agiscono da soli a meno che non vi sia un'evidente necessità. Pertanto, le strutture esistenti possono rafforzare la comunicazione delle esigenze transfrontaliere e delle azioni auspiccate dai livelli superiori.

#### Non tutte le esigenze vengono risolte meglio attraverso un CPS

L'esperienza mostra che molti CPS richiedono sforzi considerevoli per il loro adeguato sviluppo e attuazione. Pertanto, se un'esigenza può essere

meglio risolta a livello nazionale, non è necessario un CPS. I servizi pubblici nazionali tendono ad essere più resilienti dei CPS, poiché questi ultimi dipendono dalla volontà e dalle competenze politiche di almeno due paesi. Si dovrebbe effettuare sistematicamente un'apposita valutazione per analizzare i costi e i benefici di un CPS rispetto al potenziamento o al migliore allineamento dei servizi nazionali su entrambi i lati della frontiera.

### A livello dell'UE

Lo studio sugli ostacoli giuridici della Commissione Europea<sup>3</sup> ha evidenziato la necessità del meccanismo transfrontaliero recentemente proposto<sup>4</sup>. Tra l'altro, le istituzioni dell'UE dovrebbero aprire la strada allo sviluppo di CPS nella Cooperazione Territoriale Europea (CTE) per il periodo di programmazione 2021-2027:

- favorire nelle normative le azioni relative ai CPS menzionando esplicitamente lo sviluppo di CPS come attività prevista e ammissibile;
- ripensare gli indicatori per quanto riguarda la misurazione del raggiungimento dello sviluppo di CPS con il supporto della CTE;
- fornendo un maggiore sostegno allo sviluppo della capacità istituzionale attraverso i finanziamenti dell'UE (ad esempio approvando l'idea di destinare una quota maggiore dei budget dei programmi alle questioni di "governance");
- raccogliendo informazioni sull'interazione transfrontaliera per processi decisionali migliori e più informati, in collaborazione con gli Stati membri, le regioni e i comuni, nonché il Gruppo europeo della Cooperazione Territoriale e altre strutture transfrontaliere, durante la preparazione del periodo di programmazione, per fornire fin dall'inizio tutte le informazioni pertinenti ai potenziali beneficiari;
- sostenendo e finanziando specifici studi, analisi e ricerche territoriali a livello europeo sui CPS.

3 European Commission – Directorate-General for Regional and Urban Policy (2017) 'Easing legal and administrative obstacles in EU border regions'.

4 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A373%3AFIN>

# Comprendere le regioni oltre i confini: la ricerca ESPON



## Servizi



## Governance

### Servizi pubblici transfrontalieri

[www.espon.eu/cps](http://www.espon.eu/cps)

### Governance delle aree metropolitane

[www.espon.eu/metropolitan-areas](http://www.espon.eu/metropolitan-areas)

### Assistenza sanitaria digitale

[www.espon.eu/ehealth](http://www.espon.eu/ehealth)

### Governance di "fuzzy areas" (ambiti indeterminati)

[www.espon.eu/actarea](http://www.espon.eu/actarea)

### Ripercussioni del IED

[www.espon.eu/fdi](http://www.espon.eu/fdi)

### Impatto INTERREG

[www.espon.eu/tia-cbc](http://www.espon.eu/tia-cbc)  
[www.espon.eu/tevi](http://www.espon.eu/tevi)

### Fuga dei cervelli

[www.espon.eu/employment](http://www.espon.eu/employment)

### Big data sulle abitazioni

[www.espon.eu/big-data-housing](http://www.espon.eu/big-data-housing)

### Infrastrutture verdi

[www.espon.eu/green-infrastructure](http://www.espon.eu/green-infrastructure)

### Big data sulla crescita dei corridoi transfrontalieri

[www.espon.eu/big-data-corridors](http://www.espon.eu/big-data-corridors)

### Monitoraggio macro regionale

[www.espon.eu/macroregional-monitor](http://www.espon.eu/macroregional-monitor)



## Esternalità



## Dati e monitoraggio



#### ESPON 2020

##### ESPON EGTC

4 rue Erasme, L-1468 Luxembourg  
Grand Duchy of Luxembourg  
Phone: +352 20 600 280  
Email: [info@espon.eu](mailto:info@espon.eu)  
[www.espon.eu](http://www.espon.eu)

The ESPON EGTC is the Single Beneficiary of the ESPON 2020 Cooperation Programme. The Single Operation within the programme is implemented by the ESPON EGTC and co-financed by the European Regional Development Fund, the EU Member States and the Partner States, Iceland, Liechtenstein, Norway and Switzerland.

##### Acknowledgements:

This policy brief is based on the results of the ESPON targeted analysis on cross-border public services (CPS)

##### Disclaimer:

The content of this publication does not necessarily reflect the opinion of the ESPON 2020 Monitoring Committee.

ISBN: 978-99959-55-77-9

Policy Brief CPS: Cross-border Public Services

© ESPON 2019

Reproduction is authorised provided that the source is acknowledged and a copy is sent to the ESPON EGTC

##### Editorial team:

Nicolas Rossignol, Nikos Lampropoulos, Laurent Frideres  
ESPON EGTC

Published in June 2019

