

GABRIELLA SAPUTELLI*

“Si lointaines, si proches”: le autonomie territoriali in Italia e in Francia e le prospettive di collaborazione alla luce delle più recenti evoluzioni normative**

ABSTRACT (EN): The article aims at exploring the perspectives of collaboration between Italian and French territorial autonomies, by considering the transformations of decentralized systems in the two countries and the developments in their bilateral relations. In particular, symmetries and asymmetries between territorial autonomies, legal framework for cross-border cooperation and international activity of local authorities in France and Italy will be examined, up to new perspectives opened by the bilateral Treaty signed in Rome the 26 November 2021.

ABSTRACT (IT): L'articolo intende esplorare le prospettive di collaborazione tra autonomie territoriali italiane e francesi alla luce delle trasformazioni dei sistemi decentrati nei due Paesi e delle novità in materia di relazioni bilaterali. In particolare, verranno esaminate le simmetrie e le asimmetrie tra le autonomie territoriali, il quadro giuridico di riferimento per la cooperazione transfrontaliera e l'attività internazionale degli enti territoriali in Francia e in Italia, fino alle novità del Trattato del Quirinale sottoscritto a Roma il 26 novembre 2021.

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. La storia comune e l'evoluzione costituzionale. Le asimmetrie dei livelli regionali. - 3. Le simmetrie: gli enti locali e alcune tendenze dei processi di decentramento. - 4. Il contesto comune di riferimento: il livello sovranazionale. - 5. L'azione esterna delle collettività territoriali in Italia e in Francia, tra simmetrie, asimmetrie e innovazioni. - 6. Il Trattato del Quirinale e la cooperazione transfrontaliera. - 7. Considerazioni conclusive: le sfide comuni, dalla crisi sanitaria alle politiche per la ripresa.

1. Introduzione

La pandemia da Covid-19 ha portato all'adozione di misure emergenziali, come la chiusura delle frontiere e la limitazione delle libertà di circolazione, che hanno generato conseguenze negative specifiche nelle zone di confine, dove è emersa l'importanza e la necessità della collaborazione tra le autorità territoriali transfrontaliere anche - e soprattutto - in periodi di crisi.

Come in altri casi, anche nella frontiera italo-francese sono emerse le difficoltà dovute alla presenza di ostacoli giuridici e amministrativi (le differenze dei contesti normativi su aspetti strategici della cooperazione o l'asimmetria dell'organizzazione amministrativa), all'assenza di accordi di cooperazione in alcuni settori (ad esempio in materia sanitaria) e alla mancanza di

* Ricercatrice di diritto pubblico presso l'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini” (ISSiRFA-CNR).

** Articolo sottoposto a referaggio.

coordinamento tra i soggetti coinvolti¹; un insieme di fattori che ha posto il contesto italo-francese in una posizione di “svantaggio” rispetto ad altre situazioni transfrontaliere. In numerose circostanze le relazioni tra due Paesi, “*si proche*”, si sono rivelate, di fatto, “*si lointaines*”.

Alcuni ostacoli giuridico-amministrativi sono dovuti ad una mancanza di “conoscenza”: l’evoluzione dei processi di decentramento nei due Paesi ha reso più complessa la comprensione dei rispettivi contesti giuridico-amministrativi, che si manifesta nell’indenticare il diritto applicabile e l’autorità competente con cui confrontarsi dall’altra parte della frontiera. In proposito, gli studi sui sistemi territoriali² aiutano a raffrontare gli aspetti comuni, riconoscere i punti deboli e individuare soluzioni che possono facilitare e incrementare la collaborazione tra le autonomie territoriali. Il lavoro di comparazione tra i sistemi territoriali in Italia e in Francia in questo momento storico mostra che ci sono molti più aspetti raffrontabili di quanto a prima vista si possa pensare.

Il contributo intende esplorare le prospettive di collaborazione tra autonomie territoriali italiane e francesi, con particolare riferimento alle autonomie territoriali situate nelle zone di confine, alla luce delle trasformazioni dei sistemi decentrati nei due Paesi e delle novità in materia di relazioni bilaterali tra Francia e Italia. A tal fine, verranno esaminate le simmetrie e le asimmetrie tra le autonomie territoriali, attraverso l’evoluzione dei processi di decentramento, le riforme in itinere e le tendenze che si registrano nei due sistemi. Un’attenzione particolare verrà dedicata alla ricostruzione del quadro giuridico di riferimento per la cooperazione transfrontaliera tra Francia e Italia, che trova nel livello sovranazionale il principale punto di riferimento, e all’analisi dell’attività internazionale degli enti territoriali nei due ordinamenti, che costituisce un aspetto centrale per la collaborazione tra enti territoriali. La panoramica sul quadro giuridico di riferimento termina con le novità introdotte dal Trattato del Quirinale sottoscritto a Roma il 26 novembre 2021, che dedica una sezione specifica alla “cooperazione transfrontaliera”. Nel paragrafo conclusivo verranno delineate alcune riflessioni sulla gestione della pandemia e sulla predisposizione delle politiche per la ripresa, che hanno condizionato significativamente i rapporti tra Stato e autonomie, riaprendo in entrambi i Paesi la sfida di ripensare le relazioni tra centro e periferia.

¹ Alcune di queste problematiche sono state affrontate nei rapporti a cura del *Programme DITER (Diplomatie territoriale) - Centre d’études et de recherche en droit administratif, constitutionnel, financier et fiscal (CERDACFF) CERDACFF*, dell’Università di Nizza-Costa Azzurra, che ha proposto la predisposizione di un meccanismo di coordinamento transfrontaliero per la gestione delle crisi al confine: *Vers une coordination frontalière de crise. Coopération transfrontalière franco-italienne*, 30 Maggio 2020; *Coopération inter-hospitalière transfrontalière franco-italo-monégasque: Partenaire officiel de Le cadre juridique des transferts de patients liés à la COVID-19*, Nice, décembre 2020. La proposta di un dispositivo di coordinamento per la gestione delle crisi nella frontiera italo-francese è stata avanzata anche dalla MOT (*Mission opérationnelle transfrontalière*), *Dispositif de coordination et de gestion de crises à la frontière franco-italo-monégasque*, 18 maggio 2020.

² Gli studi comparati sulle autonomie territoriali in Italia e in Francia sono meno frequenti rispetto agli studi che hanno ad oggetto altre esperienze europee. In questa direzione si segnalano: A. LUCARELLI, M. VERPEAUX, *Régionalisme italien et régionalisme français, Aspects constitutionnels, administratifs et fiscaux*, L’Harmattan 2012; L. VANDELLI, M. DE DONNO, *Évolutions de la décentralisation en France et en Italie: un regard comparé*, in *Ist. Federalismo*, 2016, pp. 867 ss.; M. MAZZA, *Decentramento e riforma delle autonomie territoriali in Francia*, Giappichelli 2004; C. BARTHÉLEMY, *Le régionalisme institutionnel en Europe. Droit comparé en Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni, France*, L’Harmattan 2009.

2. La storia comune e l'evoluzione costituzionale. Le asimmetrie dei livelli regionali

L'articolazione territoriale della Repubblica e il ruolo degli enti territoriali nei due Paesi sono, per alcuni aspetti, molto simili e, per altri, molto diversi.

Entrambi i Paesi vengono considerati come sistemi unitari multilivello, con tre articolazioni territoriali principali a livello sub-statale (Regioni, Province o Dipartimenti, Comuni). Simile è la storia amministrativa e istituzionale, che ha generato per un lungo periodo un'esperienza comune, di cui restano segni nel diritto amministrativo e costituzionale³. È nota, ad esempio, l'influenza del modello dei *Départements* francesi sull'istituzione delle Province in Italia⁴.

L'esperienza italiana si è distaccata dal modello francese con la Costituzione del 1947, che ha portato all'introduzione di un regionalismo ispirato al regionalismo spagnolo e al federalismo tedesco⁵, e poi, in modo ancor più deciso, con le riforme del 1999 e del 2001, che hanno revisionato l'intero titolo V della Costituzione⁶. Le scelte compiute dall'Assemblea costituente italiana e dalle riforme successive hanno differenziato profondamente il livello regionale, che in Italia è dotato di potestà legislativa e di una rilevanza centrale e peculiare nel sistema delle autonomie della Repubblica.

Emblematica è, ad esempio, l'asimmetria tra i due sistemi riguardo al ruolo degli enti territoriali in materia di sanità e al relativo modello di *governance*⁷, che ha delle notevoli ripercussioni sulla collaborazione transfrontaliera⁸: in Francia, la sanità è un competenza dello Stato centrale, mentre in Italia la "tutela della salute" è una materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni (art. 117 Cost, comma 3). Di converso, pur nella diversità dei due contesti normativi, in entrambi i casi le Regioni hanno importanti competenze in materia di sviluppo economico: in Francia, le riforme che hanno interessato il livello regionale negli ultimi anni avevano lo scopo di creare regioni forti in grado di 'competere' e 'cooperare' con le altre regioni europee sul piano europeo e internazionale⁹; così come in Italia la riforma del Titolo V nel

³ Anche l'articolazione territoriale e amministrativa italiana, infatti, nasce dal c.d. "modello napoleonico", che ha significato unità e uniformità dell'organizzazione territoriale, insieme al controllo delle amministrazioni e dei governi locali da parte dello stato centrale. Sulle origini dell'ordinamento locale italiano e la connessione con la tradizione amministrativa francese: L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali* (a cura di C. Tubertini), Il Mulino Bologna 2021, par. 1. Sul percorso "più che bicentenario" di influenza e convergenza dei modelli di decentramento in Francia e in Italia si veda F. BONINI, *Imprinting e riallineamento. Percorsi di reciprocità franco-italiana*, in *Questo numero*.

⁴ Sull'argomento v. F. BONINI, *Regolazione incrociata. Il governo della Provincia nell'Italia unita*, in S. Mangiameli (a cura di), *Province e funzioni di area vasta. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, Donzelli 2012, 5-33; F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Jovene Napoli 2012.

⁵ Sul tema: A. D'ATENA, *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*; ID., *Pedagogia spagnola e tedesca per le riforme italiane*, in A. D'ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino 2016, 2140.

⁶ Sulla riforma del Titolo V la letteratura è molto vasta. Per le regioni si richiamano: S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2019 e si rinvia alla bibliografia ivi citata; sull'evoluzione del modello italiano del sistema delle autonomie locali si rinvia a L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit.

⁷ Cfr., per la Francia: B. APOLLIS, D. TRUCHET, *Droit de la santé publique*, Paris Cedex 2020, 42-69; T. ALAM, M. GURRUCHAGA, *Collectivités, territoires et santé. Regards croisés sur les frontières de la santé*, L'Harmattan 2015; per l'Italia: R. BALDUZZI, R. CARPANI, *Manuale di diritto sanitario*, Il mulino 2013.

⁸ *Supra* n. 1.

⁹ R. WAKOTE, *Les nouvelles compétences régionales. Quel(s) renforcement(s), quelle(s) orientation(s) ?*, L'Harmattan 2017; Sul ruolo delle regioni per lo sviluppo economico v. J. L. GOUSSEAU, Y. MADIOT, *Collectivités locales et développement*

2001 aveva riconosciuto un ruolo importante alle Regioni in materia di attività produttive e sviluppo economico, sebbene le dinamiche delle relazioni tra Stato e Regioni abbiano ridimensionato le ampie aspettative del testo costituzionale¹⁰. Come per la tutela della salute, le attività produttive e lo sviluppo economico sono temi centrali nelle zone di confine e richiedono la definizione di strategie comuni che possono coinvolgere diversi enti territoriali transfrontalieri, richiedere azioni congiunte e una forte collaborazione orizzontale e verticale.

In generale, nei due Paesi vi è una profonda differenza nella concezione dell'autonomia regionale e nelle relazioni tra livelli di governo, che emerge comparando lo status giuridico-costituzionale dei due enti territoriali¹¹.

Nella Costituzione italiana, sin dalle origini è stato inserito tra i principi fondamentali l'art. 5, secondo cui: "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento"¹², insieme alla previsione di un intero Titolo V dedicato a "Le Regioni, le Province, i Comuni" (il quale è stato oggetto, com'è noto, di un importante processo di riforma nel 1999/2001).

Nella Costituzione francese il riconoscimento del principio dell'organizzazione decentrata della Repubblica compare (nell'art. 1) solo a partire dalla riforma costituzionale n°2003-276 del 28 marzo 2003, che "ha proceduto ad una delle più consistenti revisioni degli ultimi anni per portata e per rilievo", segnando "un passaggio importante nella concezione del ruolo delle collettività territoriali in Francia"¹³. Con questa riforma, anche la Regione - istituita come collettività territoriale nel 1982 tramite legge - viene menzionata nell'art. 72 accanto alle altre collettività territoriali: "*Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa*". Se questa disposizione può essere confrontata con l'art. 114 della Costituzione italiana ("La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione"), le disposizioni del Titolo V segnano una profonda

économique. Elus locaux, entreprises et territoires, Paris Imprimerie Nationale, 2005; A. KOUÉVI, *Le droit des interventions économiques des collectivités locales*, L.G.D.J 2003; J. P. COLSON, P. IDOUX, *Droit public économique*, LGDJ 2018, 681-685.

¹⁰ Su questi aspetti sia consentito il rinvio a G. SAPUTELLI, *Attività produttive e sviluppo economico*, in S. MANGIAMELI, A. FERRARA, F. TUZI (a cura di), *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana: tra materie e politiche pubbliche*, Milano Giuffrè, 593-669.

¹¹ La differenza emerge già dalla terminologia comunemente utilizzata per indicare gli enti subnazionali, laddove si pensi che in Francia si parla di "collettività territoriali" e in Italia di "autonomie regionali e locali".

¹² Sull'art. 5 Cost. si vedano: C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in C. ESPOSITO, *Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954. Più recentemente cfr. S. STAIANO, *Art. 5*, Bari, Carocci, 2017; R. BIFULCO, *Art. 5 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET giuridica, 2006; L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, Giuffrè, 2018.

¹³ P. PICACCHIA, *Approvata in Francia la revisione costituzionale sulla "Organizzazione decentrata della Repubblica"*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti. Cronache*, 11/06/2003, disponibile all'indirizzo: https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/cronache/file/revisione_francia.html

differenza di status costituzionale dell'ente regionale italiano rispetto a quello francese. Le Regioni francesi, a differenza di quelle italiane, non hanno un ambito di competenze garantite in Costituzione (cui fa da pendant la presenza di una Corte costituzionale garante del riparto di competenze tra Stato e Regioni) e non godono di una autonomia (statutaria, finanziaria) qualitativamente diversa rispetto alle altre collettività territoriali; al contrario, nell'art. 72 della Costituzione francese è espressamente previsto che nessuna entità possa esercitare una 'tutela sulle altre'¹⁴.

3. Le simmetrie: gli enti locali e alcune tendenze dei processi di decentramento

Se l'asimmetria dei livelli regionali è evidente a partire dalla lettura dei testi costituzionali, quando si esaminano i livelli sub-regionali e l'organizzazione amministrativa le differenze sono meno marcate, per ragioni legate alla comune storia istituzionale e amministrativa, dalla quale emergono alcune caratteristiche ed esigenze che possono essere raffrontate.

Analoga è la frammentazione degli enti comunali nei due Paesi – molto più accentuata in Francia rispetto all'Italia, a causa della diversa conformazione territoriale¹⁵ – così come l'esigenza di razionalizzare le competenze e le funzioni svolte da questo ente territoriale, che hanno portato in entrambi i contesti all'introduzione di forme associative. A questo proposito, l'esperienza francese in materia di *intercommunalité*¹⁶ è stata valutata dal Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa come una delle più significative pratiche di collaborazione tra autonomie territoriali¹⁷, con esempi che potrebbero essere replicati in altri paesi europei.

Un punto di osservazione molto interessante è poi rappresentato dalle aree metropolitane e dalle soluzioni istituzionali elaborate nei due Paesi (le città metropolitane in Italia, le *Métropole* e gli statuti differenziati di alcune città in Francia), che possono essere lette anche in rapporto alle trasformazioni che interessano le aree urbane altamente popolate e il ruolo delle *megacities* nel mondo¹⁸.

Comune è poi l'esigenza di razionalizzare il riparto di funzioni amministrative tra i livelli di governo, con particolare attenzione ai livelli intermedi, che sono stati oggetto di importanti processi di riforma nell'ultimo decennio. È opportuno ricordare che negli anni della crisi economico-finanziaria mondiale (2008-2018) sia in Francia che in Italia sono state presentate proposte volte alla soppressione delle Province e dei *Departements*. Sebbene tali proposte siano state abbandonate o ridimensionate, in entrambi i Paesi permane l'esigenza di ripensare il ruolo e le funzioni dell'ente intermedio: in Francia si continua a discutere della necessità di

¹⁴ Sulla specificità del modello francese di regione rispetto a quello italiano si veda R. BOUSTA, *La «spécificité» du modèle français. Des régions en quête de spécificité*, in A. LUCARELLI, M. VERPEAUX, *Régionalisme italien et régionalisme français. Aspects constitutionnels, administratifs et fiscaux*, L'Harmattan 2012, 129-149, 130.

¹⁵ In Francia le ultime rilevazioni dell'*Institut national de la statistique et des études économiques* segnalano la presenza di 34965 *communes*, mentre in Italia l'Istituto nazionale di statistica indica 7904 comuni.

¹⁶ Cfr. V. AUBELLE, P.Y. MONJAL, *La France intercommunale. Regards sur la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010*, L'Harmattan 2013.

¹⁷ Si veda la relazione svolta dal Congresso delle autonomie locali in seno al Consiglio d'Europa nell'ambito dell'attività di monitoraggio della "Carta europea dell'autonomia locale": *Local and regional democracy in France*, G30(2016)06-final, 22 March 2016, p. 3.

¹⁸ Su questo argomento v. per tutti R. HIRSCHL, *City, State Constitutionalism and the Megacity*, Oxford 2020.

semplificare il “millefoglie territoriale” e il 9 febbraio 2022 è stata adottata una importante legge di riforma – la c.d. Loi 3Ds – con l’obiettivo di realizzare una maggiore “*différenciation*”, “*décentralisation*”, “*déconcentration*” e “*simplification*”¹⁹; anche in Italia è necessario riordinare il quadro confuso creatosi dopo la riforma Delrio (l. 56/2014) – che ha trasformato profondamente le caratteristiche dell’ente provinciale, portandolo ad assomigliare più alle *intermunicipalité* che ai *Departements* – ed è parimenti in discussione la revisione del Testo unico dell’ordinamento degli enti locali²⁰.

In questa prospettiva, i processi di razionalizzazione e semplificazione amministrativa dovrebbero investire anche lo Stato e gli apparati centrali, rimasti pressoché invariati (quanto a risorse, personale, strutture) sia in Francia che in Italia nonostante il progressivo decentramento, portando ad una inutile duplicazione di funzioni e strutture amministrative.

L’analisi dell’evoluzione dei processi di decentramento e delle riforme che hanno riguardato gli enti territoriali nei due Paesi mostra, infine, alcune esigenze e tendenze che possono essere comparate. Come già anticipato, infatti, anche in Francia, a partire dal 1982 si sono succedute numerose riforme che hanno determinato un sostanziale decentramento di funzioni amministrative e portato il modello francese a distanziarsi dalle caratteristiche iniziali di sistema fortemente centralizzato fondato su «*unité-uniformité*»²¹.

In queste dinamiche, una tendenza comune ai due Paesi riguarda la domanda di differenziazione che proviene dai territori, vale a dire la necessità di adattare la regolamentazione e le competenze alla diversità dei contesti territoriali e alle richieste degli enti locali, e che trova riconoscimento, in modi diversi, nelle rispettive Costituzioni e legislazioni. Le riforme e le riflessioni avviate su questo punto riflettono, in parte, una tendenza che si registra in numerosi paesi, sia a livello europeo sia internazionale, e che in tempi recenti ha coinvolto, oltre agli enti regionali, anche le aree urbane e metropolitane²².

In Francia il principio di sperimentazione delle collettività territoriali²³ è stato introdotto nel 2003 nell’articolo 72, comma 4 della Costituzione, che prevede: “Alle condizioni previste con legge organica, e tranne qualora siano in causa le condizioni essenziali di esercizio di una libertà pubblica o di un diritto costituzionalmente garantito, le collettività territoriali o loro

¹⁹ Sulla Loi3DS si veda il contributo di F. CROUZATIER-DURAND, *La loi 3DS et la différenciation territoriale, de l’espoir à la déception*, in *Questo numero*. Cfr. anche il dossier di presentazione di febbraio 2022, disponibile sul sito del Ministero per la coesione territoriale: <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/adoption-definitive-de-la-loi-3ds-relative-la-differenciation-la-decentralisation-la>.

²⁰ Cfr. il Progetto di legge A.C. 1356, disponibile sul sito della Camera dei deputati al seguente indirizzo: http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/ID0008.pdf?_1632207536637

²¹ Per una panoramica delle riforme e dei processi di decentramento in Francia e una descrizione del sistema delle collettività territoriali: J. GIRARDON, *Les collectivités territoriales*, Paris 2019, 9-44; L. JANICOT, M. VERPEAUX, *Droit des collectivités territoriales*, L.G.D.J 2021; F. BERTRAND, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz 2021; V. DONIER, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz 2019; A. ROUX, *La Décentralisation. Droit des collectivités territoriales*, Lgdj 2016; B. FAURE, A. HASTINGS MARCHADIER, *La décentralisation à la française*, L.G.D.J 2015; J. DAURAY, J. CHRISTOPHE MORAUD, *La nouvelle question territoriale*, L.G.D.J 2019; D. GUIGNARD, J.M. PONTIER, *Constitution et collectivités territoriales. Réflexions sur le 60e anniversaire de la Constitution*, LexisNexis 2019; J. B. AUBY, O. RENAUDIE, *Les nouveaux équilibres de l’action publique locale. Retour sur 10 ans de réforme territoriale*, LGDJ 2019; B. MATHIEU, M. VERPEAUX, *Les mutations constitutionnelles des collectivités territoriales. Huitième printemps du droit constitutionnel*, Dalloz 2014.

²² OECD, *OECD Multi-level Governance Studies Making Decentralisation Work. A Handbook for Policy-Makers*, 2019.

²³ Sull’argomento, per una ricostruzione generale: R. ALLEMAND, N. DANTONEL-COR, *La différenciation territoriale. L’adaptation du droit à la diversité des territoires : réalités et perspectives*, L’Harmattan 2020.

raggruppamenti possono, laddove, a seconda del caso, la legge o il regolamento lo prevedano, derogare, a titolo sperimentale e per un oggetto ed una durata limitati, alle disposizioni di legge o di regolamento che disciplinano l'esercizio delle loro competenze"²⁴. Dal 2003, diverse leggi organiche hanno precisato le condizioni e le modalità operative del potere di sperimentazione locale: in questa direzione si collocano la legge organica n. 2021-467 del 19 aprile 2021, che ha proceduto ad una semplificazione delle procedure al fine di incentivare il ricorso alla differenziazione, e la recente "loi 3D", già richiamata. Negli anni il potere di sperimentazione locale ha ricevuto una discreta applicazione e ha suscitato un vivace dibattito sul riconoscimento di un "diritto" alla sperimentazione²⁵, sia a livello legislativo che in progetti di revisione costituzionale²⁶.

In Italia, oltre alla nota condizione delle Regioni speciali – su cui di solito si concentrano gli studi comparati – la l. cost. n. 3 del 2001 ha inserito nell'art. 116 c. 3 la c.d. clausola di asimmetria, che consente alle "altre" Regioni (ordinarie) di chiedere l'attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" in alcune materie, seguendo il procedimento delineato in Costituzione. Nel 2018 tre Regioni (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto) hanno avviato le procedure per la richiesta di ulteriori competenze²⁷, sollecitando un acceso confronto sulle implicazioni sociali ed economiche del regionalismo differenziato che, fino alla pandemia, ha dominato le discussioni sul regionalismo italiano²⁸.

L'osservazione dell'esperienza regionale italiana e l'esame delle richieste avanzate dalle Regioni nelle ultime bozze di accordi preliminari sottoscritti con il Governo in tema di regionalismo differenziato (i cui contenuti richiamano l'attribuzione di funzioni amministrative piuttosto che di competenze legislative) portano a guardare con interesse al decentramento amministrativo asimmetrico e al potere di sperimentazione in Francia.

Nel complesso, in ragione delle spinte provenienti dai territori riguardo ad una maggiore richiesta di decentramento e differenziazione, sia in Francia che in Italia emerge l'esigenza di coniugare unità (che si traduce nell'uguaglianza dei diritti dei cittadini) e diversità; una esigenza che porta con sé la necessità di ripensare le relazioni centro-periferia.

4. Il contesto comune di riferimento: il livello sovranazionale

Oltre alla storia comune, Francia e Italia condividono un'appartenenza comune che detta principi e regole cui i due sistemi devono uniformarsi e può rappresentare un punto privilegiato

²⁴ Costituzione francese del 1958 tradotta in italiano, disponibile sul sito del *Conseil Constitutionnel*.

²⁵ Sull'esistenza di un diritto alla sperimentazione cfr. F. MÉLIN SOUCRAMANIEN, *Le droit à l'expérimentation*, in D. G. LAVROFF, *La République décentralisée*, L'Harmattan 2003, 265-272.

²⁶ P. PICIACCHIA, *Dall'«unité-uniformité» alla «diversité-unité»: l'evoluzione del potere di sperimentazione locale in Francia nella prospettiva della differenziazione territoriale*, in *Nomos*, 1-2019, pp. 1-23. Sulla differenziazione in Francia v. anche S. BENVENUTI, *La differenziazione territoriale nell'ordinamento francese: da fattore di disgregazione a strumento di integrazione?*, In *Quaderno monografico n. 2* abbinato al fascicolo 2020/3 della Rivista Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul *Diritto e la Giustizia Costituzionale* in memoria di Paolo Carrozza, *Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto* (a cura di A. LO CALZO, G. SERGES, C. SICCARDI), pp. 241- 258; J. HEBBARD, *De l'expérimentation à la différenciation territoriale : l'expérience française*, in *Questo numero*.

²⁷ Servizio Studi del Senato, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*. Marzo 2019, n. 104/1, 14 ss.

²⁸ Sull'argomento la letteratura è molto ampia, si rinvia, per tutti a A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G.M. NAPOLITANO, *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Giuffrè 2020.

di osservazione e comparazione: il livello sovranazionale, che include il Consiglio d'Europa e l'Unione europea.

Il contesto sovranazionale fornisce la cornice giuridica di riferimento anche per il diritto degli autonomie territoriali e genera tendenze comuni tra i vari Paesi.

Le politiche dell'Unione europea, ad esempio, incidono significativamente sulle relazioni tra i livelli di governo, sulle riforme territoriali, sul ruolo e sulla condizione dei livelli di governo subnazionali²⁹: così, se è comunemente riconosciuto che i processi di decentramento sono stati avviati in molti paesi europei su impulso dell'UE, è altrettanto noto che molte riforme territoriali predisposte durante la crisi economica – ed in special modo quelle che hanno riguardato il livello intermedio, già richiamate – sono state dettate dall'esigenza di riduzione della spesa pubblica, su richiesta dei livelli sovranazionali³⁰.

Il livello sovranazionale, in particolare, ha fornito un quadro giuridico di riferimento alle iniziative di cooperazione che si sono sviluppate in Europa tra enti territoriali confinanti, attraverso la previsione di strumenti giuridici e programmi che promuovono la collaborazione territoriale³¹.

Il Consiglio d'Europa ha avviato il sostegno alla cooperazione transfrontaliera in considerazione dell'importanza della collaborazione tra collettività o autorità territoriali di frontiera per la realizzazione dei suoi obiettivi principali, quali una più stretta unione tra gli Stati e la promozione della cooperazione tra essi³².

Il punto di riferimento è la Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali (STE no. 106), firmata a Madrid il 21 maggio 1980, che ha incoraggiato e agevolato la cooperazione, anche attraverso la previsione di modelli e schemi di accordi, statuti e contratti. Alla Convenzione sono seguiti tre Protocolli addizionali – nel 1995³³, nel 1998³⁴ e nel 2009³⁵ – che hanno approfondito alcuni aspetti e aggiunto nuovi strumenti giuridici volti a facilitare e sviluppare la cooperazione tra collettività territoriali (come, ad esempio, i “Gruppi euro-regionali di cooperazione”).

L'art. 3 par. 2 della Convenzione di Madrid prevede che “Nel caso in cui stimino necessario concludere accordi interstatali, le Parti contraenti possono in particolare fissare l'ambito, le

²⁹ Cfr. ad esempio L. POTVIN-SOLIS (a cura di), *Les effets du droit de l'Union européenne sur les compétences des collectivités territoriales*, L'Harmattan 2013.

³⁰ Su questi temi, con riflessioni comparate tra Italia e Francia: L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli Editore 2017.

³¹ Sul quadro giuridico sovranazionale per la cooperazione territoriale e la stipula di accordi di cooperazione territoriale v., ampiamente: M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'unione europea*, Torino Giappichelli 2014; I. OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'unione europea*, Cacucci 2017.

³² Preambolo della Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, Madrid 21 maggio 1980.

³³ Protocollo addizionale alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (STE no. 159) Strasburgo 09/11/1995. A differenza della Francia, dove il Protocollo è entrato in vigore nel 2000, l'Italia ha firmato il Protocollo nel 2000 ma non lo ha ratificato.

³⁴ Protocollo n° 2 alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali sulla cooperazione interterritoriale (STE no. 169). A differenza della Francia, dove il protocollo è entrato in vigore nel 2007, l'Italia non ha firmato il Protocollo.

³⁵ Protocollo n. 3 alla Convenzione-quadro sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali concernente i Raggruppamenti euroregionali di cooperazione (REC) (STCE no. 206). A differenza della Francia, dove il protocollo è entrato in vigore nel 2013, l'Italia non ha firmato il Protocollo.

forme e i limiti entro i quali hanno la possibilità di agire le collettività e autorità territoriali interessate alla cooperazione transfrontaliera. Ogni accordo può parimenti definire le collettività o organismi ai quali si applica”. Sia Francia che Italia hanno apposto una “dichiarazione” alla Convenzione di Madrid con la quale hanno ritenuto necessaria la conclusione di accordi interstatali³⁶; di conseguenza, entrambi i Paesi hanno concluso vari accordi bilaterali, tra cui l’Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica francese sulla cooperazione transfrontaliera tra le collettività territoriali, fatto a Roma il 26 novembre 1993³⁷. L’art. 3 dell’Accordo di Roma prevede che: “Nel rispetto dell’ordinamento giuridico nazionale e degli impegni internazionali di ciascuna delle Parti Contraenti e nei limiti delle competenze loro riconosciute dall’ordinamento giuridico nazionale, le collettività territoriali potranno concludere accordi ed intese di cooperazione transfrontaliera” in un elenco di materie piuttosto ampio³⁸.

Negli anni in cui l’Accordo di Roma è stato firmato (1993), sia nell’ordinamento francese che in quello italiano il riconoscimento di un potere estero delle collettività territoriali era a livello embrionale; si comprende, dunque, l’importanza del diritto convenzionale nel fornire un quadro giuridico agli accordi di cooperazione tra enti territoriali, prevedendo finanche strumenti innovativi per la risoluzione degli ostacoli giuridici. Il riferimento è all’art. 6 dell’Accordo di Roma, secondo cui “Gli accordi conclusi fra le collettività territoriali devono identificare il diritto applicabile a tali accordi. Il diritto applicabile è quello di una delle due Parti Contraenti. La giurisdizione competente sarà quella dello Stato il cui diritto è applicabile in forza dell’accordo concluso fra le collettività territoriali”.

La rilevanza dell’azione degli enti territoriali oltre i confini nazionali e la possibilità di collaborazione tra gli stessi si colloca nell’alveo del più ampio processo di riconoscimento dell’importanza delle autonomie locali per il Consiglio d’Europa, segnato dall’approvazione della Carta europea dell’autonomia locale del 1985³⁹. A questo proposito, l’art. 10 della Carta riconosce il diritto “a collaborare e, nei limiti stabiliti della legge, ad associarsi ad altri enti locali per la realizzazione di attività di interesse comune”, e la possibilità, “alle condizioni eventualmente stabilite dalla legge”, di “cooperare con gli enti di altri Stati”.

³⁶ Si veda la sezione “Riserve e dichiarazioni per trattato n°106 - Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali (STE no. 106): per l’Italia, la *Declaration made at the time of deposit of the instrument of ratification, on 29 March 1985*; per la Francia, la *Declaration made at the time of signature, on 10 November 1982, and contained in the instrument of approval, deposited on 14 February 1984 - and withdrawn by a Note Verbale from the Permanent Representation, dated 24 January 1994, registered at the Secretariat General on 26 January 1994*. A partire dal 1994, la riserva non è più in vigore per la Francia, mentre continua ad applicarsi per l’Italia.

³⁷ L’Accordo è stato ratificato in Italia dalla L. 5 luglio 1995, n. 303.

³⁸ Il successivo art. 4 specifica che: “Gli accordi e le intese fra le collettività territoriali saranno conclusi nel rispetto delle procedure previste dal diritto interno di ciascuna delle Parti Contraenti e degli impegni internazionali assunti dalle Parti stesse. Gli accordi e le intese concluse ai sensi del presente Accordo non possono pregiudicare la cooperazione transfrontaliera posta in essere sotto diverse forme dalle Parti Contraenti ed in particolare quella stabilita sulla base di un accordo internazionale. Gli accordi e le intese fra le collettività territoriali non potranno pregiudicare la facoltà delle Parti Contraenti di concludere ulteriori accordi in materia di cooperazione transfrontaliera”.

³⁹ Carta europea delle autonomie locali (STE no. 122) firmata a Strasburgo il 15/10/1985, su cui v. per tutti G. BOGGERO, *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, Brill-Nijhoff, Leiden, 2017.

La collaborazione tra enti territoriali confinanti è stata supportata e incentivata anche dall'Unione europea in ragione della specifica condizione delle aree transfrontaliere e della loro importanza per il progetto europeo. Essa ha ricevuto un'attenzione particolare nell'ambito delle politiche di coesione territoriale⁴⁰, ed in special modo attraverso il programma Interreg che ha consentito lo sviluppo di numerose attività di collaborazione. Anche in questo caso il riconoscimento della rilevanza esterna degli enti territoriali da parte dell'UE si inserisce in un processo di progressivo coinvolgimento delle entità subnazionali per la realizzazione degli obiettivi di integrazione europea⁴¹.

Come con il Consiglio d'Europa, anche in seno all'Unione europea sono stati predisposti strumenti giuridici volti ad incentivare la cooperazione – come il Gruppo europeo di interesse economico (GEIE) e il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)⁴² – e recentemente ne sono stati proposti di nuovi (come l'ECBM – European Cross Border Mechanism)⁴³. Nel complesso, infatti, persiste l'esigenza di individuare adeguati meccanismi di risoluzione degli ostacoli giuridici e amministrativi al fine di agevolare la cooperazione⁴⁴, soprattutto in materia di servizi pubblici transfrontalieri⁴⁵. A questo proposito, con la programmazione della politica di coesione per il periodo 2021-2027, nell'ambito del programma Interreg è stato inserito un obiettivo specifico – “Una migliore governance della cooperazione” (ISO 1) – volto a supportare la cooperazione tra territori attraverso il miglioramento della capacità istituzionale, il

⁴⁰ Sulle politiche di coesione v. per tutti S. PIATTONI, L. POLVERARI, *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing, 2016.

⁴¹ Sulla progressiva rilevanza degli enti territoriali per il processo di integrazione europea: A. D'ATENA, *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2003; A. D'ATENA, *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, Giuffrè, 2008; M. CARTABIA, V. ONIDA, *Le Regioni e l'Unione Europea*, in M. PILADE CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, II, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 991 et seq.; L. VIOLINI, *Le regioni italiane e l'Europa. Da Maastricht a Lisbona*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Milano, Giuffrè, 2012, 463 et seq.; M. OLIVETTI, *The Regions in the EU Decision-Making Processes*, in M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI (a cura di), *Democracy and Subsidiarity in the EU. National Parliaments, Regions and Civil Society in the Decision-Making Process*, Bologna, Il Mulino, 2013, e sia consentito il rinvio a G. SAPUTELLI, *Regional Differentiation in Europe, between EU Proposals and National Reforms*, in *European Journal of Law Reform*, n. 3, 2020.

⁴² Il Gruppo europeo di interesse economico ha la sua base normativa nel Regolamento (CE) 2137/85 (1985); il Gruppo europeo di cooperazione territoriale ha la sua base normativa nel Regolamento (CE) 1082/2006 modificato dal Regolamento (UE) 1302/2013; Su questi strumenti cfr. lo studio a cura della Missione Operativa Transfrontaliera (MOT), *Quadro giuridico della cooperazione transfrontaliera. Strumenti giuridici al servizio dei progetti Transfrontalieri*, Dicembre 2013, disponibile su <http://www.espaces-transfrontaliers.org>; recentemente: L. D'ETTORRE, *GECT, Euroregioni e Comunità di lavoro nel quadro della cooperazione territoriale europea*, in *Federalismi.it* n. 23 del 2018.

⁴³ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero [COM(2018) 373 final – 2018/0198 (COD)]. Sull'ECBM: I. OTTAVIANO, *La proposta di meccanismo per rimuovere gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero: un nuovo strumento per la cooperazione cross-border?*, in rivista.eurojus.it, Fascicolo n. 4, 2020; P. TZVETANOVA, *La proposition de règlement ECBM et la souveraineté nationale*, in P. TÜRK (a cura di), *Pour un droit constitutionnel des collectivités territoriales. Évolutions et débats*, L'Harmattan Paris 2020, 427 ss.

⁴⁴ Parere del Comitato europeo delle regioni, *Rafforzare la cooperazione transfrontaliera: necessità di un migliore quadro normativo?* (2015/C 423/02); CoR, *Risoluzione del Comitato europeo delle regioni sul tema «Una visione per l'Europa: il futuro della cooperazione transfrontaliera»* (2021/C 440/02) Bruxelles, 1 luglio 2021.

⁴⁵ Cfr. Parere del Comitato europeo delle regioni, *I servizi pubblici transfrontalieri in Europa* (2021/C 106/04), Bruxelles, 5 febbraio 2021.

superamento degli ostacoli giuridici e amministrativi alla cooperazione e il rafforzamento della *governance* multilivello⁴⁶.

5. L'azione esterna delle collettività territoriali in Italia e in Francia, tra simmetrie, asimmetrie e innovazioni

Il mutamento delle relazioni internazionali, lo sviluppo di iniziative di collaborazione e partenariato tra enti territoriali hanno spinto gli ordinamenti nazionali a riconoscere una rilevanza esterna agli enti territoriali. Se il livello sovranazionale ha fornito un primo quadro giuridico di riferimento alla cooperazione transfrontaliera e incoraggiato la collaborazione territoriale, gli stati nazionali hanno adottato riforme costituzionali o legislative volte a riconoscere le attività internazionali degli enti territoriali. Su questo punto, pur nella loro diversità, l'ordinamento italiano e quello francese presentano delle caratteristiche che possono essere raffrontate.

In Italia il riconoscimento dell'attività internazionale degli enti territoriali è stato progressivo ed è avvenuto, dapprima, attraverso la giurisprudenza costituzionale e la legislazione ordinaria e, successivamente, con la riforma costituzionale del 2001, che ha inserito in Costituzione disposizioni piuttosto ambiziose⁴⁷. Le diverse possibilità riconosciute alle Regioni e alle autonomie locali riflettono la diversa concezione e posizione nell'ordinamento costituzionale di questi enti.

Quanto alle Regioni, la principale novità che discende dal quadro normativo riformato nel 2001 è la previsione secondo cui “nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato” (art. 117, comma 9). Il riconoscimento del *treaty making power* va comunque interpretato sistematicamente, tenendo conto di altre disposizioni costituzionali che delineano il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di attività internazionali: la competenza esclusiva statale in materia di «politica estera e rapporti internazionali dello Stato» (art. 117 Cost., comma 2, lett. a); la competenza legislativa concorrente in materia di «rapporti internazionali delle Regioni» e «commercio con l'estero» (art. 117 Cost., comma 3), il comma 5 dell'art. 117 Cost., che riconosce espressamente alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, una potestà di attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali (nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato). A fronte della ampie aperture della normativa costituzionale, all'individuazione dei concreti limiti di azione delle Regioni sul piano internazionale ha supplito, per un verso, la

⁴⁶ Per maggiori informazioni si veda Interact (2020), ISO 1: *Better Cooperation Governance*, 01 October 2020, Version 1 *Fostering governance in Interreg*, disponibile sul sito Interact.

⁴⁷ Sull'evoluzione del quadro giuridico italiano in materia: F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla costituzione italiana*, Padova, Cedam 1999; D. FLORENZANO, *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale. Dalle attività promozionali agli accordi ed alle intese*, Padova 2004; O. SPATARO, *Il potere estero delle regioni. Continuità e discontinuità delle ricostruzioni teoriche e della prassi applicativa nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2007.

normativa di attuazione – l’art. 6 della legge n. 131 del 2003 (c.d. legge “La Loggia”)⁴⁸ – e, per l’altro verso, la giurisprudenza costituzionale⁴⁹.

La legge prevede che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, “nelle materie di propria competenza legislativa”, possono: “concludere con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale” (art. 6 comma 3); “concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale” (art. 6, comma 2); provvedere “direttamente all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali ratificati” (art. 6, comma 1). Il riferimento alle materie di propria competenza legislativa rende complessa l’individuazione del reale ambito di intervento delle Regioni sul piano internazionale, in quanto nel parallelismo che dovrebbe sussistere tra competenze legislative interne e competenze esterne si riflettono tutte le problematiche legate al riparto di competenze⁵⁰.

Quanto agli enti locali, l’art. 6, comma 7 della legge n. 131 del 2003 prevede che “i Comuni, le Province e le Città metropolitane continuano a svolgere attività di mero rilievo internazionale nelle materie loro attribuite, secondo l’ordinamento vigente”, comunicando alle Regioni competenti, alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali ed al Ministero degli affari esteri ogni iniziativa. L’ordinamento vigente a cui la legge n. 131 fa riferimento è l’art. 2 del D.P.R. 31 marzo 1994 (“Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all’estero delle Regioni e delle Province autonome”), in cui sono specificate le attività di “mero rilievo internazionale” che gli enti locali possono intraprendere⁵¹.

La legge n. 131 del 2003 prevede diverse procedure da seguire – una più complessa nel caso di accordi delle Regioni o delle Province autonome con altri Stati, una più semplice nel caso di intese delle Regioni e Province autonome con enti omologhi stranieri, e una ancor più semplificata per le attività di mero rilievo internazionale degli enti locali – che si articolano in una serie di comunicazioni e autorizzazioni, e vedono un diverso coinvolgimento del Ministero

⁴⁸ I commenti alla legge ‘La Loggia’ sono stati numerosi: AA.VV., *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia)*, Milano 2003; F. MARCELLI, V. GIAMMUSO (a cura di), *La legge 5 giugno 2003, n. 131*, Senato della Repubblica, Servizio Studi, Roma 2003; C. CITTADINO (a cura di), *Legge “La Loggia” – Commento alla l. 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003; G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna 2003; F. BASSANINI, (a cura di), *Legge La Loggia. Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003; P. CAVALIERI, E. LAMARQUE (a cura di), *L’attuazione del nuovo titolo V, parte seconda, della costituzione. Commento alla legge “La Loggia” (Legge 5/6/2003, n. 131)*, Torino 2004.

⁴⁹ Nella sent. 238 del 2004 la Corte costituzionale ha rilevato la portata innovativa delle disposizioni costituzionali sul potere estero regionale, ma al tempo stesso ha ribadito che tale “potere estero deve peraltro essere coordinato con l’esclusiva competenza statale in tema di politica estera, donde la competenza statale a determinare i ‘casi’ e a disciplinare ‘le forme’ di questa attività regionale, così da salvaguardare gli interessi unitari che trovano espressione nella politica estera nazionale”.

⁵⁰ Sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni e sulle problematiche connesse si rinvia ai lavori di A. D’ATENA, *Diritto regionale*, Torino 2019; S. MANGIAMELI, *Il riparto Stato-Regioni tra assetto delle materie e disciplina delle fonti*, in *Le Regioni*, Il Mulino, 2004; ID., *Sull’arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, Bologna, 2003.

⁵¹ Sul quadro giuridico v. anche la Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport, *Attività di rilievo internazionale delle Regioni e degli Enti locali*, del 27/11/2015 (GU 32 del 9/2/2016).

degli Affari Esteri Cooperazione Internazionale (in particolare della Direzione Generale per la Promozione del Sistema Paese, DGSP) e della Presidenza del Consiglio-Dipartimento per gli Affari Regionali (DARAS)⁵². Per il coordinamento tra Stato e autonomie territoriali sono poi previste specifiche sedi di raccordo⁵³.

Quanto ai limiti, tutti gli enti territoriali sono tenuti a rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo, gli obblighi internazionali, le linee e gli indirizzi di politica estera italiana, già previsti in Costituzione (art. 117, comma 1, comma 2 lett. a). Ad essi l'art. 6 della l. n. 131 del 2003 aggiunge: per le Regioni, il rispetto dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato nelle materie di legislazione concorrente (di cui all'art. 117, Cost. comma 3) e il divieto di assumere impegni dai quali derivino obblighi ed oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi degli altri soggetti di cui all'art. 114, primo comma, della Costituzione; per gli enti locali, qualora siano previste spese per iniziative volte alla realizzazione del patto di gemellaggio, l'obbligo di indicare che esse non comporteranno nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, alla luce dei vincoli derivanti dalle vigenti leggi in materia finanziaria. Infine, chiude il cerchio la previsione del potere sostitutivo negli artt. 117 comma 5 (in caso di "inadempienza" nell'attuazione e nell'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea) e 120 comma 2 (in caso di "mancato rispetto" di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria), entrambi posti a tutela della posizione dello Stato nell'ordinamento internazionale⁵⁴.

Anche in Francia il riconoscimento dell'azione esterna delle collettività territoriali è avvenuto progressivamente, attraverso il susseguirsi di diverse riforme legislative, in particolare nel 2007 e nel 2014. Il quadro giuridico di riferimento è dato dagli artt. L.1115-1 ss. del *Code général des collectivités territoriales* (raggruppati sotto la sezione denominata "Action extérieure des collectivités territoriales") e da una Circolare del 2018⁵⁵. L'art. 1115-1 prevede che: conformemente agli impegni internazionali della Francia, le autorità locali e i loro raggruppamenti possono attuare o sostenere qualsiasi cooperazione internazionale annuale o pluriennale, aiuto allo sviluppo o azione umanitaria; a tal fine, le autorità locali e i loro raggruppamenti possono concludere accordi con gli enti locali stranieri; gli accordi specificano

⁵² Sulle procedure, oltre alle disposizioni della legge 131 del 2003, cfr. anche le linee guida disponibili sul sito del Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale all'indirizzo https://www.esteri.it/it/diplomazia-economica-e-politica-commerciale/diplomazia-economica/autonomie_territoriali/procedure-per-la-conclusione-di/.

⁵³ I rapporti con le Autonomie Territoriali sono sviluppati attraverso due strutture di coordinamento: Il *Tavolo permanente per il coordinamento dell'azione internazionale* e, al suo interno, il *Gruppo di lavoro per l'internazionalizzazione dei territori*. Sul punto cfr. l'Intesa tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali, il Ministero degli Affari Esteri, il Ministero dello sviluppo economico, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano in materia di rapporti internazionali, del 18 dicembre 2008; e l'Intesa tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari regionali, Il Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione Internazionale, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani, del luglio 2015.

⁵⁴ Le disposizioni di attuazione delle citate norme costituzionali sono contenute sempre nella legge 131 del 2003, nell'art. 8.

⁵⁵ Sul quadro giuridico francese in materia: Ministère de l'intérieur-Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, *Cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales et de son contrôle* (NOR : INTB1809792C), Paris 24 Mai 2018; Commission nationale de la coopération décentralisée, *Guide juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, La documentation Française, Paris 2019.

la finalità delle azioni previste e l'importo stimato degli impegni finanziari ed entrano in vigore non appena sono trasmessi al rappresentante dello Stato, alle condizioni previste nel codice.

Gli artt. L. 1115-2 e seg., invece, riconoscono la possibilità di svolgere azioni esterne in alcuni servizi pubblici locali (rifiuti, trasporti, luce e gas), così come di partecipare a società o organismi esteri. In particolare, l'art. L. 1115-4 consente agli enti locali e ai loro raggruppamenti, nei limiti delle loro attribuzioni e nel rispetto degli impegni internazionali della Francia, di aderire a un ente pubblico di diritto estero o partecipare al capitale di una persona giuridica di diritto estero cui aderiscono o partecipano almeno un ente locale o un gruppo di enti locali di uno Stato membro dell'Unione Europea o di uno Stato membro del Consiglio d'Europa; una possibilità che mostra il pragmatismo dell'approccio francese in materia di cooperazione territoriale.

Secondo l'art. L. 1115-5 gli enti locali o le associazioni di enti locali non possono concludere accordi con uno Stato estero, salvo nei casi previsti dalla legge o quando si tratta di un accordo volto alla creazione di un raggruppamento europeo di cooperazione territoriale, di un gruppo di cooperazione euroregionale o di un gruppo locale di cooperazione transfrontaliera. In quest'ultimo caso, la sottoscrizione dell'accordo è preventivamente autorizzata dal rappresentante dello Stato. Il divieto non si applica agli accordi conclusi nell'ambito della cooperazione territoriale o regionale, la cui sottoscrizione sia stata preventivamente autorizzata dal rappresentante dello Stato, se rientrano in uno dei seguenti casi: 1) l'accordo attua un precedente accordo internazionale approvato dallo Stato; 2) l'accordo realizza un programma di cooperazione regionale stabilito sotto l'egida di un'organizzazione internazionale e approvato dalla Francia nella sua qualità di membro di detta organizzazione; 3) l'accordo istituisce un gruppo di cooperazione transfrontaliera, regionale o interterritoriale diverso da quelli già richiamati, qualunque sia la sua denominazione. L'appartenenza a questo gruppo è subordinata alla preventiva autorizzazione del rappresentante dello Stato.

Il riconoscimento dell'azione esterna delle collettività territoriali nell'ordinamento francese appare ancor più originale⁵⁶ se si considerano le caratteristiche del sistema delle autonomie territoriali in Francia e, soprattutto, laddove si pensi che la possibilità di agire sul piano esterno è indipendente dal riparto di competenze sul piano interno (fermo restando la necessità di un coordinamento)⁵⁷.

Il riconoscimento delle attività internazionali degli enti territoriali in Francia è legato all'affermazione del concetto di *diplomatie démultipliée*, che si basa sulla complementarietà

⁵⁶ Sull'argomento, in letteratura: P. WECKEL, *Développement de l'action extérieure des collectivités territoriales et immuabilité du cadre constitutionnel*, in P. TURK, *Pour un droit constitutionnel des collectivités territoriales. Évolutions et débats*, L'Harmattan 2020, 383-413; J. SOHNLE, *Action extérieure des collectivités locales. Chapitre 1 (folio n°1210) - Action extérieure : cadre juridique*, in F. P. BENOIT, J. C. DOUENCE, *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz 2015; C. MONDOU, A. POTTEAU, *L'action extérieure des collectivités territoriales. Bilan et perspectives*, L'Harmattan 2007.

⁵⁷ La circolare del 2018 del Ministère de l'intérieur- Ministère de l'Europe e des affaires étrangères, Circulaire conjointe du 24 mai 2018, *Cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales et de son contrôle*, INTB1809792C, p. 5, precisa che ad eccezione di alcuni settori (acqua potabile, servizi igienico-sanitari, distribuzione di energia elettrica e gas, raccolta e trattamento dei rifiuti domestici), e fatte salve le disposizioni specifiche previste in materia di cooperazione transfrontaliera e cooperazione regionale d'oltremare, gli ambiti in cui gli enti locali possono sviluppare azioni di cooperazione decentrata non si limitano alle competenze di cui sono titolari. A seguito di alcune modifiche legislative, infatti, un ente locale può agire sul piano esterno al di fuori delle competenze che gli sono attribuite, nel rispetto dell'art. 72, 5° comma, della Costituzione francese. Questa possibilità sottintende la necessità di un efficace coordinamento tra lo Stato e gli enti locali, nonché tra gli stessi enti locali.

dell'azione delle collettività territoriali con quella dello Stato⁵⁸ o, più specificamente, sull'utilità delle attività internazionali degli enti territoriali (e della *diplomatie des territoires*) per lo Stato⁵⁹. Questo mutamento si iscrive dentro una nuova concezione dei rapporti internazionali che considera l'internazionalizzazione dei territori un rafforzamento dell'efficacia dell'azione estera dello Stato piuttosto che una contestazione della sua sovranità, un legame da cui deriverebbe, appunto, un effetto "moltiplicatore"⁶⁰. Anche in questo caso l'azione esterna delle collettività territoriali deve esplicitarsi nel rispetto degli impegni internazionali della Francia e della politica estera del governo, da cui deriva la previsione di una serie di limiti e la necessità di una azione di collaborazione tra Stato e enti territoriali attraverso sedi di raccordo (come la *Commission nationale de la coopération décentralisée*, la *Délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales*, le *conseiller diplomatique auprès du préfet de région*)⁶¹. Così come accade per l'azione interna, anche l'attività internazionale degli enti territoriali è soggetta al controllo di legalità – che non si traduce in controllo di opportunità – da parte del rappresentante dello Stato.

Il confronto tra l'ordinamento giuridico italiano e quello francese in merito alle azioni esterne degli enti territoriali mostra che in entrambi i casi siamo dinanzi a normative molto innovative nel panorama europeo, che consentono ampie possibilità alle autonomie territoriali. Anche se l'esperienza italiana ha preceduto (e probabilmente anche ispirato) quella francese, la normativa francese offre interessanti spunti di riflessione, soprattutto rispetto alla concezione della diplomazia *démultiplié* e alle possibilità di collaborazione riconosciute nel campo dei servizi pubblici.

Nelle attività internazionali degli enti territoriali si riflettono le asimmetrie e le caratteristiche dei due sistemi, legate principalmente al ruolo e alla posizione delle Regioni, che tuttavia non ostacolano la stipula di accordi di collaborazione. Nel caso degli enti locali le simmetrie sono maggiori, anzi, per alcuni aspetti – la possibilità di agire sul piano esterno senza alcuna distinzione tra enti territoriali e l'assenza di parallelismo con le competenze esercitate – le autonomie territoriali francesi sembrano poter contare su un quadro giuridico più ampio e flessibile rispetto a quelle italiane. È il prodotto della concezione di diplomazia *démultiplié* che si traduce in una nuova relazione tra Stato e collettività territoriali e tra le stesse collettività territoriali.

I due sistemi sono poi simmetrici per quanto concerne: l'eccezionalità della possibilità di stipulare accordi con Stati stranieri, da cui discende la previsione dei casi e delle tipologie di accordi; i limiti cui sono soggette le attività internazionali degli enti territoriali; il controllo da parte dei rappresentanti dello Stato o degli organi ministeriali.

In entrambi i contesti, la necessità di raccordo con lo Stato e con la politica estera del governo centrale rappresenta l'elemento essenziale del riconoscimento delle attività internazionali delle collettività territoriali, di conseguenza le modalità predisposte per conciliare

⁵⁸ Ministère des affaires étrangères et du développement international, *Diplomatie et territoires. Pour une action extérieure démultipliée*, La Documentation française, Paris 2017.

⁵⁹ P. WECKEL, *op. cit.*, 394.

⁶⁰ P. WECKEL, *op. cit.*, 389.

⁶¹ Sui limiti all'attività internazionale delle collettività territoriali: P. WECKEL, *op. cit.*, 400 ss.

unità e autonomia riflettono i caratteri dell'ordinamento decentrato e i rapporti tra Stato e enti territoriali.

6. Il Trattato del Quirinale e la cooperazione transfrontaliera

Il Trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica francese per una cooperazione bilaterale rafforzata, detto anche “Trattato del Quirinale”, sottoscritto a Roma il 26 novembre 2021 segna una tappa storica delle relazioni tra Italia e Francia⁶² e, al tempo stesso, un passaggio importante per l'Unione europea. Come specificato nel Preambolo, i due Paesi si impegnano ad una maggiore collaborazione nell'ambito della comune appartenenza al processo di integrazione europea, “sottolineando che le loro relazioni bilaterali sono sempre più radicate nelle politiche europee, come dimostra la realizzazione congiunta dei grandi programmi finanziati dall'Unione; ritenendo che i loro partenariati e le loro cooperazioni bilaterali contribuiscono reciprocamente all'approfondimento dello stesso progetto europeo e che possono servire da fonte d'ispirazione per nuove politiche a livello dell'Unione”. Gli accordi bilaterali tra Paesi membri dell'UE costituiscono infatti un'eccezione e vanno letti in funzione del progetto europeo⁶³, così come avvenuto con il trattato di Aquisgrana concluso tra Francia e Germania⁶⁴, che ha rappresentato un riferimento importante per il Trattato del Quirinale.

Il trattato tra Francia e Italia è costituito da 12 articoli che delineano gli ambiti di cooperazione⁶⁵ tra i due Paesi ed è accompagnato da un Programma di lavoro (PL) in cui sono precisati molti aspetti della cooperazione rafforzata.

Il trattato sottolinea già nel Preambolo “il ruolo fondamentale delle collettività territoriali italiana e francese e degli altri attori locali per rinsaldare i vincoli di amicizia tra i due popoli e sviluppare progetti comuni” e, come il Trattato di Aquisgrana, dedica una sezione specifica (l'art. 10) alla cooperazione transfrontaliera. In proposito, un punto centrale è rappresentato dal par. 2 dell'art. 10, relativo all'eliminazione degli ostacoli alla cooperazione frontaliere, che richiede alle Parti di: a) dotare “le collettività frontaliere e gli organismi di cooperazione frontaliere di competenze appropriate per rendere gli scambi e la cooperazione più dinamici”; b) sostenere i progetti che favoriscono l'integrazione dello spazio transfrontaliero; c) adottare le modifiche regolamentari e legislative necessarie, finalizzate ad una maggiore collaborazione ma anche alla creazione di servizi pubblici comuni; d) agevolare il dialogo tra amministrazioni e parlamenti sul recepimento del diritto europeo.

⁶² Per una breve panoramica dei contenuti del Trattato del Quirinale e per il suo significato nel contesto delle relazioni franco-italiane v. Servizio Studi Dipartimento Affari Esteri della Camera dei deputati, *Il Trattato del Quirinale*, Nota di politica internazionale n. 14 del 2 dicembre 2021.

⁶³ Sulla complementarietà della cooperazione bilaterale rispetto agli obiettivi e al funzionamento dell'Unione europea: O. PORCHIA, *I rapporti bilaterali tra Stati membri nel quadro dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 1 del 2020, 161-177.

⁶⁴ Sul trattato di Aquisgrana: G. ALLEGRI, A DE PETRIS, *Il Trattato franco-tedesco di Aquisgrana: pericolo o opportunità per il futuro dell'integrazione europea?*, in *Federalismi.it* n. 3 del 2019.

⁶⁵ Articolo 1 (Affari esteri), articolo 2 (Sicurezza e difesa), Articolo 3 (Affari europei), Articolo 4 (Politiche migratorie, giustizia e affari interni), Articolo 5 (Cooperazione economica, industriale e digitale), Articolo 6 (Sviluppo sociale, sostenibile e inclusivo), Articolo 7 (Spazio), Articolo 8 (Istruzione e formazione, ricerca e innovazione), Articolo 9 (Cultura, giovani e società civile), Articolo 10 (Cooperazione transfrontaliera), Articolo 11 (Organizzazione), Articolo 12 (Disposizioni finali).

Questa sezione sottintende la conoscenza dei rispettivi contesti normativi: si pensi, ad esempio, al fatto che in Italia la competenza legislativa ad eliminare gli ostacoli giuridici in alcuni settori potrebbe essere delle Regioni. In proposito, nel Programma di Lavoro è prevista l'istituzione di un meccanismo per il rilevamento e l'analisi degli ostacoli alla cooperazione, fino alla loro risoluzione per mezzo di modifiche legislative, regolamentari o amministrative, incluso l'inserimento di deroghe locali; tale meccanismo sarà a disposizione degli enti locali per la realizzazione di servizi pubblici condivisi.

Altro aspetto centrale è l'istituzione di un comitato di cooperazione frontaliere (art. 10, par. 7), per la cui composizione e funzioni, così come per le commissioni settoriali che dovranno essere costituite al suo interno, sarà preziosa la comparazione con il trattato di Aquisgrana. Importante è poi il par. 6 dell'art. 10 che prevede uno studio dell'evoluzione dello spazio frontaliere attraverso la messa in rete degli organismi di osservazione territoriale italiani e francesi.

Nel Programma di lavoro, nella sezione relativa all'art. 10, sono poi da sottolineare: la definizione di una strategia frontaliere comune; la proposta di un accordo transfrontaliero sulla cooperazione tra istituzioni sanitarie; il sostegno e il coordinamento della cooperazione transfrontaliera attraverso i vari programmi e progetti che vedono il coinvolgimento di Italia e Francia; la cooperazione tra amministrazioni pubbliche (punto 11) attraverso lo scambio di buone pratiche e di funzionari, la messa in comune di strumenti digitali, l'organizzazione di attività di formazione congiunte; l'incentivo alla cooperazione in materia di ricerca e innovazione e alla collaborazione d'eccellenza; l'istituzione di forme di cooperazione scientifica in materia di sanità "privilegiando alleanze su progetti piuttosto che tra istituzioni" (punto 8.3); la possibilità di utilizzare i rispettivi Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza per sviluppare possibili sinergie in materia di collegamenti transfrontalieri; la collaborazione tra le città e le metropoli delle regioni frontaliere.

Le fasi successive renderanno necessaria una lettura sistematica dell'art. 10 con altre parti del trattato, ovvero il rapporto e la strumentalità con altri articoli (come l'art. 8 relativo a "Istruzione e formazione, ricerca e innovazione") o rispetto ad altri settori (come la "cooperazione economica, industriale e digitale", di cui all'art. 5, o lo "sviluppo sociale, sostenibile e inclusivo", di cui all'art. 6).

Il trattato dovrà essere ratificato e attuato in Italia e in Francia. A questo proposito, i due Paesi dovranno comprendere lo stato dell'arte dei rispettivi sistemi territoriali ed individuare le modifiche da apportare alla normativa interna al fine di agevolare la collaborazione transfrontaliera.

7. Considerazioni conclusive: le sfide comuni, dalla crisi sanitaria alle politiche per la ripresa

La riflessione svolta ha avuto ad oggetto le prospettive di collaborazione tra autonomie territoriali italiane e francesi, alla luce delle evoluzioni normative nei rispettivi ordinamenti e nelle relazioni bilaterali tra i due Paesi.

Il confronto tra le caratteristiche dei sistemi territoriali, considerando i processi di decentramento che si sono succeduti negli anni e le tendenze che interessano gli enti sub-statali,

ha mostrato asimmetrie e simmetrie che portano a considerare i due sistemi “*si lointaines*”, per taluni aspetti, e “*si proche*”, per altri. Anche l’analisi del quadro giuridico della cooperazione transfrontaliera ha mostrato numerose possibilità riconosciute agli enti territoriali, sia dal livello sovranazionale – che continua a rappresentare un importante punto di riferimento – sia dai rispettivi ordinamenti nazionali, che si sono progressivamente adeguati ai mutamenti internazionali predisponendo strumenti giuridici essenziali all’esplicazione dell’attività degli enti territoriali sul piano esterno. Su questo scenario si innestano le novità del Trattato del Quirinale, sottoscritto a Roma il 26 novembre 2021, che apre nuove e preziose opportunità alla cooperazione transfrontaliera tra enti territoriali italiani e francesi.

La riflessione ha preso le mosse dalle conseguenze negative della pandemia sulla collaborazione tra enti territoriali nelle zone di confine e dall’esigenza di preservare e incrementare la cooperazione transfrontaliera soprattutto in tempo di crisi. Più in generale, la crisi sanitaria ha messo a dura prova le autonomie territoriali e condizionato significativamente i rapporti tra Stato e autonomie, facendo emergere la necessità di una maggiore collaborazione tra livelli di governo (verticale) e tra enti territoriali (orizzontale) anche all’interno dei contesti nazionali. Così, quanto accaduto durante l’emergenza influenza il dibattito sui processi di riforma e sulle tendenze in corso nei due Paesi riguardo una maggiore richiesta di decentramento e differenziazione: rispetto al regionalismo differenziato avviato in Italia, ad esempio, la pandemia ha sollevato l’interrogativo sull’opportunità di attribuire alle regioni ulteriori competenze in materia di sanità (una delle materie completamente regionalizzabili secondo l’art. 116, comma 3, e su cui erano state avanzate richieste dalle regioni interessate negli accordi preliminari sottoscritti con il governo)⁶⁶.

La gestione dell’emergenza sia in Italia che in Francia ha portato ad un accentramento del processo decisionale in capo al governo, al mancato coinvolgimento delle autonomie territoriali e al conflitto tra i vari livelli⁶⁷. Sono emersi i limiti di funzionamento di entrambi i sistemi territoriali, imputabili sia alle collettività territoriali che allo Stato, e riassumibili nel mancato coordinamento tra le istituzioni nazionali e territoriali e nel debole rispetto del principio di leale collaborazione.

Se un processo di accentramento è in parte fisiologico e comprensibile in situazioni di emergenza, nella fase successiva occorre ‘ripensare’ le relazioni tra enti territoriali tenendo conto di quanto emerso durante la pandemia, ma alla luce della complessiva esperienza di decentramento, anche per evitare gli errori commessi nelle politiche e negli strumenti di

⁶⁶ M. MALO, *Le Regioni e la pandemia: variazioni sul tema*, in *Le Regioni* 2/2020, 231-234.

⁶⁷ Per uno studio comparato sulla gestione dell’emergenza in Italia e in Francia si vedano: la ricerca curata da P. CARETTI, M. MORISI, G. TARLI BARBIERI, *La pandemia e il sistema delle fonti: uno sguardo comparato*, Luglio 2021, pag. 169-316, 372-382, disponibile sul sito dell’osservatorio sulle fonti nella sezione Archivio/numero speciale, Tosi Ricerca 2021 (2021); D. VAMPA, *COVID-19 and Territorial Policy Dynamics in Western Europe: Comparing France, Spain, Italy, Germany, and the United Kingdom*, in *Publius: The Journal of Federalism*, Volume 51, Issue 4, Fall 2021, 601-626; T. BUTHE, J. BARCELÓ, C. CHENG, P. GANGA, L. MESSERSCHMIDT, A. S. HARTNETT, R. KUBINEC, *Patterns of Policy Responses to the COVID-19 Pandemic in Federal vs. Unitary European Democracies* (September 7, 2020). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3692035> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3692035>. Per un approfondimento sul rapporto tra centro e periferia in Francia durante la crisi sanitaria si veda il contributo di A. M. LECIS COCCO ORTU, A. NEYRAT, *Les relations entre l’Administration centrale et les administrations territoriales en France à l’épreuve de la crise sanitaire*, in *Questo numero*.



risposta alle precedenti crisi. Rispetto alla situazione italiana è stato così sottolineato che, prima di “scomodare il potere di revisione della Costituzione” per introdurre nuovi strumenti o per spostare competenze, l’individuazione del punto di equilibrio tra bisogni unitari e garanzie di autonomia territoriale richiede piuttosto di affrontare “problemi di gestione amministrativa e di riforma legislativa” così come il nodo dei meccanismi di raccordo tra i vari livelli di governo⁶⁸.

D’altro canto, diversi studi hanno sottolineato l’importanza dell’azione locale per affrontare le conseguenze a breve e lungo termine del Coronavirus⁶⁹ e la necessità di una strategia volta a supportare la resilienza dei territori e delle istituzioni incentrata sulla cooperazione orizzontale e verticale tra enti territoriali⁷⁰.

In questa prospettiva, il prossimo banco di prova per la Francia e l’Italia riguarda la predisposizione delle politiche per la ripresa e l’attuazione del PNRR, che rappresentano una occasione preziosissima per ‘ripensare’ le relazioni tra centro e periferia verso una più corretta applicazione del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

Sia in Francia che in Italia sono infatti state programmate importanti riforme strutturali, che costituiscono un ulteriore punto di paragone tra i due Paesi e forniscono il contesto di riferimento più ampio in cui collocare anche le relazioni tra enti territoriali transfrontalieri. Anche su questi aspetti gli studi comparati possono fornire spunti utili a ‘ripensare’ il proprio sistema.

⁶⁸ A. D’ATENA, *L’impatto dell’emergenza sanitaria sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1/2021, 4, 15.

⁶⁹ OECD, *Coronavirus (COVID-19) From pandemic to recovery: Local employment and economic development*, 27 April 2020.

⁷⁰ OECD, *The Territorial Impact of COVID-19: Managing the Crisis and Recovery across Levels of Government*, Maggio 2021.