

GABRIELLA SAPUTELLI\*

## La cooperazione territoriale tra Italia e Francia in materia ambientale, tra opportunità ed esperienze\*\*

ABSTRACT (EN): This article aims to address the opportunities offered by territorial cooperation in environmental protection, with specific attention to the relations between Italy and France. Considering a dual perspective - the cross-border context and the multilevel aspect, which are fundamental in this matter - the discussion will examine the legal instruments available for cooperation between territorial authorities (the opportunities) in environmental matters and their concrete use.

ABSTRACT (IT): L'articolo intende affrontare le opportunità offerte dalla cooperazione territoriale in materia ambientale, prestando particolare attenzione alle relazioni tra Italia e Francia. Tenendo presente una duplice prospettiva - il contesto transfrontaliero e l'aspetto multilivello, che sono fondamentali in questa materia - nella trattazione verranno esaminati gli strumenti giuridici messi a disposizione per la cooperazione tra le autonomie territoriali (le opportunità) in materia ambientale e la loro concreta utilizzazione.

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Il contesto europeo, l'attenzione alla tutela dell'ambiente e il quadro giuridico per la cooperazione territoriale. - 3. Il livello statale e la cooperazione bilaterale tra Italia e Francia, anche in materia ambientale. - 4. Le autonomie territoriali e la cooperazione in materia ambientale. - 5. Alcune considerazioni conclusive.

### 1. Introduzione

L'articolo vuole affrontare le opportunità offerte dalla cooperazione territoriale in materia ambientale, con particolare riferimento alle relazioni tra Italia e Francia.

In materia ambientale è infatti fondamentale la cooperazione internazionale, come sottolineato nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile<sup>1</sup>, sottoscritta il 25 settembre 2015 da 193 Paesi delle Nazioni unite (tra cui Italia e Francia), così come il coinvolgimento di tutti gli attori interessati - l'Unione europea, gli Stati, le Regioni e gli enti locali - secondo il principio di sussidiarietà.

La cooperazione è cruciale nelle aree di confine - la c.d. cooperazione transfrontaliera - e richiede il coinvolgimento delle autonomie territoriali limitrofe. Il valore aggiunto della cooperazione transfrontaliera, noto da tempo, è stato posto al centro di ulteriori riflessioni negli ultimi anni, soprattutto a seguito della pandemia da Covid 19 che ha portato alla chiusura delle

\* Prima 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.

<sup>1</sup> ONU, Assemblea generale, Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015.

frontiere e ha acceso di nuovo i riflettori sulle opportunità e i limiti che ancora sussistono per la cooperazione territoriale in vari ambiti, tra cui quello sanitario<sup>2</sup>. In tale circostanza, le istituzioni europee hanno sottolineato l'esigenza di individuare adeguati meccanismi di risoluzione degli ostacoli giuridici e amministrativi al fine di agevolare la cooperazione, soprattutto in materia di servizi pubblici transfrontalieri.

Un discorso analogo sussiste con riferimento alla tutela dell'ambiente e alla gestione delle "crisi" legate, ad esempio, al rischio idrogeologico e al cambiamento climatico, che richiedono sempre più attenzione nel nostro Paese e che pongono delle problematiche di gestione particolari nelle zone di confine, dove si intrecciano normative e competenze diverse. Per quanto riguarda il confine italo-francese e l'arco alpino, si pensi a quanto accaduto con la tempesta Alex del 2020, e all'esigenza di cooperazione nella predisposizione dei soccorsi e nella gestione dell'emergenza, da cui sono emersi problemi di coordinamento tra gli enti territoriali dal lato francese e da quello italiano.

L'Italia e la Francia condividono sia il confine terrestre che lo spazio marittimo, in un territorio che va dalla zona alpina alle coste mediterranee e coinvolge diverse regioni e autonomie locali con caratteristiche e competenze diverse. La gestione di questo confine, che richiede la cooperazione tra molteplici attori, ha posto negli ultimi anni nuove sfide legate alla minaccia terroristica, ai movimenti migratori, al Covid-19<sup>3</sup>.

Tenendo presente questa duplice prospettiva – il contesto transfrontaliero e l'aspetto multilivello – nella trattazione verranno esaminati gli strumenti giuridici messi a disposizione dal contesto sovranazionale e nazionale per la cooperazione tra le autonomie territoriali (le opportunità) in materia ambientale e la loro concreta utilizzazione. Lo scopo è comprendere lo stato dell'arte e i nodi da sciogliere per migliorare la gestione del confine tra Italia e Francia in questo particolare settore.

## **2. Il contesto europeo, l'attenzione alla tutela dell'ambiente e il quadro giuridico per la cooperazione territoriale**

Nell'Unione europea è cresciuta negli anni l'attenzione rivolta alla tutela dell'ambiente e allo sviluppo sostenibile<sup>4</sup>, anche su impulso dei nuovi orientamenti emersi a livello

---

<sup>2</sup> Su questi aspetti: R. COLETTI, G. SAPUTELLI (a cura di), *La cooperazione sanitaria transfrontaliera: sfide ed esperienze*, Milano Giuffrè 2022; R. COLETTI, S. PAROLARI (a cura di), *La cooperazione transfrontaliera in ambito sanitario. Il caso dell'area Brennero*, Esi 2023.

<sup>3</sup> R. COLETTI, *Verso una nuova governance transfrontaliera nell'Unione europea? Il caso del confine Italia-Francia*, in *Rivista geografica italiana*, CXXXI, Fasc. 1, marzo 2024, Issn 0035-6697, pp. 91-111

<sup>4</sup> L'attenzione alla tutela dell'ambiente è da tempo inserita nei trattati: a partire dal Preambolo del TUE, dove si precisa che si tiene "conto del principio dello sviluppo sostenibile nel contesto della realizzazione del mercato interno", e dell'impegno dell'UE "per lo sviluppo sostenibile dell'Europa" (art. 3 tue); nell'11 Tfeue, dove si prevede: "Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile"; infine, anche l'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, secondo cui "Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile".

internazionale. In questa direzione si colloca il *Green Deal*<sup>5</sup>, considerato “parte integrante della strategia della Commissione per attuare l’Agenda 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite”, che consiste in un pacchetto di iniziative proposte dalla Commissione per trasformare l’economia dell’UE verso la transizione verde e affrontare le sfide legate al clima e all’ambiente.

Il *favor* dell’UE verso la protezione dell’ambiente e lo sviluppo sostenibile vincola e condiziona la predisposizione delle politiche nazionali e regionali nelle rispettive materie di competenza.

Il ruolo degli enti territoriali per il raggiungimento degli obiettivi climatici e ambientali è infatti sempre più evidente, come è stato sottolineato anche nella *Relazione annuale sullo stato delle regioni e delle città nell’UE*, che dedica un approfondimento specifico a questo argomento<sup>6</sup>. Partendo dalla constatazione dell’impatto e dell’importanza dell’azione delle autonomie territoriali, nel 2020 il Comitato delle Regioni ha lanciato il “*Green deal going local*” allo scopo di supportare gli enti territoriali nella definizione e nell’attuazione delle politiche da adottare, nonché per promuovere la cooperazione tra autorità locali<sup>7</sup>.

Per comprendere le prospettive di collaborazione tra autonomie territoriali italiane e francesi in materia ambientale bisogna tener conto dei diversi livelli di produzione normativa: il livello sovranazionale (CoE e UE), le relazioni bilaterali, il livello statale e quello locale.

Com’è noto, è il livello sovranazionale che ha predisposto il quadro giuridico di riferimento per la cooperazione territoriale, attraverso la previsione di strumenti giuridici e programmi che promuovono la collaborazione territoriale<sup>8</sup>.

In primo luogo, il Consiglio d’Europa, che ha sostenuto la 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 essi<sup>9</sup>.

Il punto di riferimento è la Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, 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 1995, nel 1998 e nel

---

<sup>5</sup> COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Il Green Deal europeo* (COM/2019/640 final) Bruxelles, 11.12.2019.

<sup>6</sup> COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI, *Relazione annuale dell’UE 2023 sullo Stato delle regioni e delle città*, 9 ottobre 2023, disponibile su: <https://cor.europa.eu/it/our-work/Pages/State-of-Regions-and-Cities-2023.aspx>

<sup>7</sup> Cfr. il sito dedicato del Comitato delle Regioni (<https://cor.europa.eu/it/engage/Pages/green-deal.aspx>), ed in particolare il *Green Deal Going Local Handbook*, che fornisce agli enti locali e regionali orientamenti per l’attuazione del Green Deal a livello locale e regionale.

<sup>8</sup> 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. Su questi aspetti sia consentito il rinvio anche a G. 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, in *Italian papers on federalism*, n. 1/2022.

<sup>9</sup> Preambolo della Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, Madrid 21 maggio 1980.

2009)<sup>10</sup> 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 specifica che “Nel caso in cui stimino necessario concludere accordi interstatali, le Parti contraenti possono in particolare fissare l’ambito, le 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”. Su questa base, il 26 novembre 1993 a Roma è stato stipulato l’Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica francese sulla cooperazione transfrontaliera tra le collettività territoriali<sup>11</sup>, che all’art. 3 dispone: “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 ampio<sup>12</sup>, tra cui la protezione dell’ambiente.

La rilevanza dell’azione degli enti territoriali oltre i confini nazionali e la possibilità di collaborazione tra gli stessi trova conferma anche in un altro documento adottato pochi anni dopo: la Carta europea dell’autonomia locale del 1985<sup>13</sup>, in particolare nell’articolo 10 che riconosce il diritto “a collaborare e, nei limiti stabiliti dalla 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”.

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<sup>14</sup>, attraverso strumenti giuridici, strumenti finanziari e strumenti di governance, che hanno molte potenzialità di applicazione in materia ambientale.

---

<sup>10</sup> 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; 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; 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.

<sup>11</sup> L’Accordo è stato ratificato in Italia dalla L. 5 luglio 1995, n. 303.

<sup>12</sup> 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”.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Sul punto Cfr. G. 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, cit.

Con riferimento agli strumenti giuridici volti ad incentivare la cooperazione vanno richiamati il Gruppo europeo di interesse economico (GEIE) e il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)<sup>15</sup>. Con riferimento agli strumenti finanziari vanno richiamate le politiche di coesione territoriale<sup>16</sup>, ed in special modo il programma Interreg, che ha consentito lo sviluppo di numerose attività di collaborazione<sup>17</sup>, anche in campo ambientale. Con riferimento agli strumenti di governance multilivello, vi sono invece le Strategie macroregionali<sup>18</sup>.

Una analisi sulla loro concreta utilizzazione, mostra, per quanto concerne gli strumenti giuridici, che tra Italia e Francia sono stati istituiti due GECT: il GECT Parco naturale europeo Alpi Marittime Mercantour e il Parco Marino Internazionale delle Bocche di Bonifacio; per quanto concerne gli strumenti finanziari, l'Italia e la Francia sono coinvolte in diversi programmi transfrontalieri e transnazionali finanziati nell'ambito del Fondo europeo di sviluppo regionale, i quali dedicano un'attenzione specifica alla cooperazione tra autonomie territoriali in materia ambientale (come Interreg Alcotra, Interreg Marittimo, Interreg Spazio Alpino e Interreg MED); sull'ultimo aspetto, infine, occorre richiamare la partecipazione di Italia e Francia alla Strategia Macroregionale Alpina EUSALP, che al pari prevede tra gli obiettivi la protezione dell'ambiente.

### 3. Il livello statale e le relazioni bilaterali tra Italia e Francia

Anche negli ordinamenti francese e italiano vi è stata un'attenzione crescente alla tutela dell'ambiente che ha trovato collocazione, con diverse tempistiche, a livello costituzionale: in Francia, già nel 2005, è stata adottata la *Charte de l'Environnement*, considerata parte integrante della Costituzione francese<sup>19</sup>; in Italia, la riforma costituzionale del 2022 ha inserito nella prima

---

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Sulle politiche di coesione v. per tutti S. PIATTONI, L. POLVERARI, *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing, 2016.

<sup>17</sup> Sull'argomento v. R. COLETTI, *La cooperazione territoriale europea (Interreg) come strumento per lo sviluppo del territorio: valore aggiunto e prospettive future*, in *Federalismi.it* n. 20/2022; E. MEDEIROS, *European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*, Springer 2018.

<sup>18</sup> S. GÄNZLE, K. KERN, *A 'Macro-regional' Europe in the Making. Theoretical Approaches and Empirical Evidence*, Palgrave Macmillan London 2015.

<sup>19</sup> LOI constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement (JORF n°0051 du 2 mars 2005 page 3697). In dottrina v. per tutti M. ZINZI, *La Charte de l'environnement française tra principi e valori costituzionali*, ESI 2011.

parte della Costituzione un riferimento espresso alla tutela dell'ambiente attraverso una modifica degli articoli 9 e 41<sup>20</sup>.

In ragione della condivisione del confine terrestre e marittimo, negli ultimi anni Italia e Francia hanno posto attenzione anche alla necessità di una maggiore cooperazione bilaterale in diversi settori, tra cui certamente vi è la tutela dell'ambiente. Questa esigenza ha portato alla stipula del *Trattato tra Italia e Francia per una cooperazione bilaterale* sottoscritto a Roma il 26 novembre 2021 (il c.d. *Trattato del Quirinale*) ed entrato in vigore nel 2023, che apre nuove prospettive di collaborazione e stimola la riflessione sulle opportunità e sulle problematiche del quadro normativo vigente nei due ordinamenti nazionali<sup>21</sup>. L'articolo 6 del Trattato, dedicato allo "Sviluppo sociale, sostenibile e inclusivo", prevede molteplici azioni in merito alla cooperazione tra i due Paesi per la protezione dell'ambiente e del clima che vengono poi dettagliate nell'articolo 6 del *Programma di lavoro* allegato al Trattato.

Il trattato è interessante ai nostri fini anche per il coinvolgimento delle autonomie territoriali, che viene sottolineato già nel Preambolo, nella parte in cui si riconosce "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".

In particolare, merita attenzione l'articolo 10, dedicato alla cooperazione transfrontaliera, che definisce "la frontiera terrestre italo-francese" come "un bacino di vita interconnesso"<sup>22</sup> e

---

<sup>20</sup> La legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1 recante "Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente" è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2022. Sulla modifica degli articoli 9 e 41 Cost. si veda: R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 1/2022, p. 22 ss.; M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 1/2022, p. 77; E. DI SALVATORE, *Brevi riflessioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, 1/2022, p. 20 ss.

<sup>21</sup> Il Trattato del Quirinale è uno dei tre accordi bilaterali con i paesi confinanti che la Francia ha promosso negli ultimi anni: Il primo di questi accordi, il cosiddetto Trattato di Aquisgrana, è stato firmato con la Germania nel 2019, nel 2021 è stato stipulato il Trattato del Quirinale e, da ultimo, nel 2023, la Francia ha stipulato con la Spagna il Trattato di Barcellona. Sul Trattato del Quirinale si veda la documentazione prodotta dalla Camera dei Deputati-Servizio Studi, *Trattato con la Repubblica francese per una cooperazione bilaterale rafforzata*, Roma il 26 novembre 2021, dossier n. 530/1, 23 maggio 2022; l'approfondimento "Oltre il Trattato del Quirinale. Le relazioni italo-francesi alla prova dei mutamenti politico-strategici in Europa", a cura del Centro Studi Geopolitica.info, n. 122, giugno 2022, entrambi disponibili su <https://temi.camera.it/leg19DIL/temi/trattato-di-cooperazione-rafforzata-con-la-francia-dfl>; in dottrina: J.P. DARNIS, *Les relations entre la France et l'Italie et le renouvellement du jeu européen*, L'Harmattan, 2021.

<sup>22</sup> Il richiamo al "bacino di vita" transfrontaliero, quale area di riferimento per le iniziative di cooperazione, rimanda ai principi e alle logiche della già citata programmazione territoriale integrata (R. COLETTI, *Verso una nuova governance transfrontaliera nell'Unione europea...*, 103-107) e ha avviato un dibattito sulla definizione del concetto di bacino di vita: lo studio a cura della MOT, *Expérimentation "Bassins de vie transfrontaliers": Connaître, comprendre et agir à l'échelle des bassins de vie transfrontaliers*, Maggio 2024 (disponibile sul sito della MOT (<http://espaces-transfrontaliers.org/index.php?id=1649>)); P. WECKEL, *Traité du Quirinal, la constitution d'un espace transnational sur la frontière franco-italienne*, CERDACCFF 2024 (disponibile, anche nella versione inglese e italiana, sul sito del Cerdacff <https://cerdacff.univ-cotedazur.fr/traite-du-quirinal-la-constitution-dun-espace-transnational-sur-la-frontiere-franco-italienne-etude-par-le-professeur-philippe-weckel-directeur-du-programme-de-recherche-diter-cerdacff>); il rapporto del Ceser-Grand est, *Bacini di vita transfrontalieri, laboratori di integrazione europea*, Novembre 2022, Traduzione dal francese all'italiano a cura della Dott.ssa Emanuela Rubbino, disponibile sul sito del CNR-ISSIRFA (all'indirizzo <https://www.issirfa.cnr.it/progetto-di-ricerca-e-monitoraggio-sulla-cooperazione-transfrontaliera-tra-italia-e-francia/>) ed infine il Convegno "Il bacino di vita transfrontaliero: un laboratorio d'integrazione europea tra l'Italia e la

impegna le Parti a sostenere “i progetti che favoriscono l’integrazione di questo spazio e la realizzazione del suo potenziale umano, economico e ambientale”.

Nell’art. 10, le parti si impegnano a dotare “le collettività frontaliere e gli organismi di cooperazione frontaliere di competenze appropriate per rendere gli scambi e la cooperazione più dinamici” e “adottano le modifiche regolamentari e sottopongono ai rispettivi parlamenti le modifiche legislative necessarie per eliminare gli ostacoli alla cooperazione frontaliere, incluso per la creazione di servizi pubblici comuni in materia ... ambientale”. Molto importante è infine l’istituzione del Comitato di cooperazione frontaliere, che riunisce tutti gli attori coinvolti nella cooperazione transfrontaliera, incluse le autonomie territoriali, il quale “può proporre dei progetti di cooperazione frontaliere in tutti gli ambiti delle politiche pubbliche, suggerendo soluzioni per la loro realizzazione, ivi incluse, a seconda dei casi, delle soluzioni convenzionali, legislative o regolamentari”. Anche tutti questi aspetti sono specificati e dettagliati nell’articolo 10 del *Programma di lavoro*.

L’attuazione del Trattato del Quirinale procede attraverso una serie di incontri bilaterali e iniziative, che hanno riguardato anche l’ambiente e la cooperazione transfrontaliera; a questo proposito, si è riunito il Comitato di cooperazione frontaliere italo-francese, con la partecipazione delle autonomie territoriali, e ha adottato un programma di lavoro pluriennale che riguarda diverse materie, tra cui la protezione dell’ambiente<sup>23</sup>.

#### 4. Le autonomie territoriali e la cooperazione in materia ambientale

Se il livello sovranazionale ha fornito un primo quadro giuridico di riferimento per la cooperazione transfrontaliera, che ha incentivato la collaborazione tra enti territoriali, progressivamente anche gli ordinamenti nazionali hanno riconosciuto l’importanza delle attività internazionali degli enti territoriali e predisposto normative nazionali che consentono e promuovono la cooperazione tra autonomie territoriali.

Per quanto riguarda l’Italia, l’articolo 117 della Costituzione, riformato nel 2001, prevede che “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), anche se tale potere deve essere interpretato tenendo conto di altre disposizioni costituzionali che delineano il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di attività internazionali<sup>24</sup>. L’individuazione dei concreti limiti di azione delle Regioni sul piano

---

Francia” (Roma, 18 aprile 2024), la cui nota di sintesi, a cura della dott.ssa Emanuela Rubbino, è disponibile sul sito dell’Issirfa, all’indirizzo <https://www.issirfa.cnr.it/wp-content/uploads/2024/05/Roma-18-aprile-2024.pdf>

<sup>23</sup> Gli incontri bilaterali e le iniziative sono documentati nei dossier sul primo e sul secondo anno di attuazione del Trattato del Quirinale (*Il Trattato del Quirinale 26 novembre 2023 Anniversario dei due anni dalla firma 2023: l’anno dell’entrata in vigore*, Novembre 2023; e *Il Trattato del Quirinale. Un anno di cooperazione bilaterale rafforzata tra Italia e Francia*, 2022), disponibili sul sito dell’Ambasciata di Francia: <https://it.ambafrance.org/-Trattato-del-Quirinale->

<sup>24</sup> Come 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).

internazionale si comprende dunque più specificamente dalla normativa di attuazione – l’art. 6 della legge n. 131 del 2003 (c.d. legge “La Loggia”)<sup>25</sup> – e dalla giurisprudenza costituzionale<sup>26</sup>.

Quanto agli enti locali, è l’art. 6, comma 7 della legge n. 131 del 2003 a disporre 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.

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 2018<sup>27</sup>. L’art. 1115-1, in particolare, 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 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.

Il riconoscimento dell’azione esterna delle collettività territoriali nell’ordinamento francese appare ancor più originale<sup>28</sup> se si considerano le caratteristiche del sistema delle autonomie

---

<sup>25</sup> Per un maggiore dettaglio si vedano i commenti alla legge ‘La Loggia’: AA.VV., *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia)*, Milano 2003; F. MARCELLI, V. GIAMUSSO (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.

<sup>26</sup> In particolare nella sentenza n. 238 del 2004, in cui 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”. 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.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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*

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)<sup>29</sup>.

Il confronto tra l'ordinamento giuridico italiano e quello francese in merito alle azioni esterne degli enti territoriali mostra, in entrambi i casi, normative molto innovative nel panorama europeo, che consentono ampie possibilità alle autonomie territoriali<sup>30</sup>. Ovviamente anche in questo settore 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.

Quanto al concreto utilizzo di questi strumenti, le attività di controllo e monitoraggio svolte dal Dipartimento affari regionali e dal *Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères* sui patti di collaborazione stipulati dalle autonomie territoriali con omologhi di altri Stati mostrano un quadro ricchissimo sia in Italia che in Francia: per quanto riguarda la collaborazione tra autonomie italiane e francesi, dal 2017 al 2023, ad esempio, risultano conclusi 43 patti territoriali<sup>31</sup>. Molti di questi accordi includono anche il riferimento alle iniziative di cooperazione in materia ambientale.

Come esempio di cooperazione tra Regioni italiane e francesi, si può far riferimento al Protocollo d'intesa tra la Regione Toscana e la Regione Centre-Val De Loire, di luglio 2023, in cui “le Parti si impegnano a tenere in considerazione le sfide del cambiamento climatico e della biodiversità nella loro cooperazione e a inserire le proprie azioni in una logica di necessaria transizione ecologica delle attività umane” (art. 3) e viene previsto “un rafforzamento reciproco delle pratiche di cooperazione attraverso lo sviluppo di risposte comuni alle attuali grandi sfide globali”, in cui rientra anche la tutela dell'ambiente.

Con riferimento agli enti locali, invece, si segnala l'attivismo della città di Genova che, in continuità con il suo passato, ha stipulato molti patti di cooperazione territoriale con altre città in tutto il mondo. Per quanto riguarda la cooperazione con gli enti locali francesi, in particolare, si possono richiamare il “*Protocollo di partenariato tra la Comunità Urbana Nizza Costa Azzurra e il Comune di Genova*”, dell'11 febbraio 2011, e il “*Patto di amicizia tra la Città di Nizza, la Metropoli Nizza Costa Azzurra e la Città di Torino*” del 17 dicembre 2018.

---

*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.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> Su questi aspetti sia consentito il rinvio a G. 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, cit..

<sup>31</sup> I dati sono stati forniti dall'Ufficio del Dipartimento Affari Regionali che monitora le attività internazionali delle autonomie territoriali.

## 5. Alcune considerazioni conclusive

Al termine dell'analisi svolta sulle opportunità di cooperazione territoriale tra autonomie territoriali italiane e francesi in materia ambientale, e sulle esperienze concretamente realizzate, si possono delineare alcuni spunti conclusivi.

In primo luogo, ci sono molti strumenti giuridici messi a disposizione per la cooperazione territoriale a livello europeo, nazionale e locale, ma non sempre tutte le loro potenzialità sono state utilizzate: in una risoluzione del 2018, ad esempio, il Parlamento europeo “deplora che il potenziale del gruppo europeo di cooperazione territoriale non venga sfruttato appieno, il che potrebbe essere dovuto in parte alle riserve delle autorità regionali e locali, in parte al loro timore di trasferire competenze nonché alla costante assenza di consapevolezza delle rispettive competenze” e “invita a individuare e affrontare rapidamente le eventuali altre cause di questa situazione”, in particolare, “invita la Commissione a proporre misure volte a superare gli ostacoli che impediscono l'efficace applicazione di tale strumento”<sup>32</sup>.

manca uno studio sull'utilizzo e sull'efficacia di questo strumento. Altri meccanismi, di più recente istituzione, come quelli inclusi nel Trattato del Quirinale, devono ancora essere pienamente attuati.

In secondo luogo, dalla pratica emerge la necessità di strumenti che possono agevolare la cooperazione, come l'individuazione di meccanismi di risoluzione degli ostacoli giuridici e amministrativi e la creazione di servizi pubblici transfrontalieri.

La tutela dell'ambiente richiede la collaborazione (verticale) tra i diversi livelli di governo, da quello europeo a quello locale, e una cooperazione internazionale e transfrontaliera. È il tema della governance, che richiede di ripensare vecchi procedimenti e inventarne di nuovi, attraverso un continuo lavoro di adattamento e correzione.

In questa prospettiva, è utile evidenziare che nella 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 superamento degli ostacoli giuridici e amministrativi alla cooperazione e il rafforzamento della *governance* multilivello<sup>33</sup>. L'obiettivo costituisce un'opportunità preziosa per le istituzioni, che, se adeguatamente sfruttata, può migliorare la gestione di politiche in aree e materie particolarmente complesse.

---

<sup>32</sup> Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 settembre 2018 sul rafforzamento della crescita e della coesione nelle regioni frontaliere dell'UE (2018/2054(INI)) in GU C 433 del 23.12.2019, p. 24-30.

<sup>33</sup> 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.