

**“IL QUADERNO DELLE COMPETENZE PER LA COOPERAZIONE  
TRANSFRONTALIERA TRA ITALIA E FRANCIA:  
SANITÀ, BIODIVERSITÀ, TRASPORTI”  
EXECUTIVE SUMMARY  
PROF. GIULIO M. SALERNO (UNIMC – CNR/ISSIRFA)**



## Sommario

<b>1. Premessa</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Gli output della ricerca: dalle “Relazioni introduttive” e “Relazioni tematiche” alle “Schede comparative” impostate sulla base di “ambiti di competenza”</b> .....	<b>3</b>
<b>3. Il “grado di comparabilità” e i relativi “indici valutativi sintetici” negli ambiti di competenza individuati nelle materie della Sanità, della Biodiversità e dei Trasporti</b> .....	<b>4</b>
<b>4. Considerazioni di sintesi sui risultati della ricerca</b> .....	<b>6</b>

## 1. Premessa

Nell'ambito del programma INTERREG Francia-Italia Alcotra 2021-2027, e in particolare nel corso del Progetto ALCOTRAITÉ che ha visto la partecipazione di tutte le Regioni frontaliere italiane e francesi (Regione Liguria - Capofila, Regione Piemonte e Regione Autonoma Valle d'Aosta, Région SUD - Provence-Alpes-Côte d'Azur e Regione Auvergne Rhône-Alpes) e della *Mission Opérationnelle Transfrontalière* (MOT) avente sede a Parigi, è emersa la necessità di procedere all'elaborazione di un **modello comparativo delle competenze parallele legislative e amministrative delle Regioni italiane e francesi**, con particolare riferimento a **tre specifiche materie - Sanità, Biodiversità e Trasporti - che sono state ritenute prioritarie ai fini del rafforzamento della cooperazione transfrontaliera nel “bacino di vita interconnesso” che è richiamato nel Trattato del Quirinale**. Si tratta di materie che, tra l'altro, sono espressamente richiamate nell'art. 10, par. 2, del Trattato anche in relazione all'impegno assunto dalle Parti di adottare *“le modifiche regolamentari e sottopongono ai rispettivi parlamenti le modifiche legislative necessarie per eliminare gli ostacoli alla cooperazione frontiera, incluso per la creazione di servizi pubblici comuni in materia sociale, sanitaria, ambientale, di energia, d'istruzione, culturale e di trasporti”*.

A tal fine, a seguito di apposita Convenzione operativa stipulata nel maggio del 2025, la Regione Liguria, Capofila del Progetto ALCOTRAITÉ, ha conferito all'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie (ISSIRFA) del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) l'incarico di elaborare tale modello comparativo, a partire dall'individuazione delle autorità istituzionali di riferimento da una parte e dell'altra dei confini (Italia e Francia). Nello svolgimento di tale incarico CNR/ISSIRFA si è avvalso della collaborazione del *“Centre d'Etudes et de Recherche en Droit Administratif, Constitutionnel, Financier et Fiscal”* (CERDACFF) dell'Università di Nizza, e in particolare del gruppo avente ad oggetto il programma di ricerca *“DITER (Diplomatie Territoriale)”*.

L'attività di ricerca è stata svolta da un apposito **Gruppo di lavoro** costituito dal prof. Giulio M. Salerno (Università di Macerata – CNR/ISSIRFA), in qualità di Coordinatore scientifico, la dott.ssa Gabriella Saputelli (Primo ricercatore CNR/ISSIRFA) quale Responsabile di Progetto, il dott. Alessandro De Nicola (collaboratore del CNR/ISSIRFA), e il dott. Jean-Baptiste Contargyris (collaboratore del CERDAFF-DITER/Università di Nizza).

Gli *output* dell'attività di ricerca, consegnati il 3 dicembre 2025, sono stati formulati in entrambe le lingue, italiano e francese, in modo da consentirne pari fruibilità in entrambi gli ordinamenti, sia a livello politico-istituzionale, sia a favore di tutti coloro che sono interessati o comunque sono a vario titolo coinvolti nel processo di cooperazione transfrontaliera tra Italia e Francia.

In questo senso, dunque, l'obiettivo della presente attività di ricerca è stato anche quello di favorire la reciproca conoscenza sulle competenze legislative e amministrative che sono attribuite alle Regioni e alle comunità territoriali confinanti, italiane e francesi, nelle materie connesse alla cooperazione transfrontaliera che è oggetto del Trattato del Quirinale. In

prospettiva, dunque, si ritiene che questo primo lavoro di analisi comparata possa essere utilmente approfondito, sviluppato e integrato in relazione al complesso delle ulteriori e molteplici materie cui il Trattato del Quirinale e il connesso “programma di lavoro” si riferiscono.

## 2. Gli *output* della ricerca: dalle “Relazioni introduttive” e “Relazioni tematiche” alle “Schede comparative” impostate sulla base di “ambiti di competenza”

Per poter consentire la piena comprensione dei risultati del lavoro su entrambi i versanti – sia quello italiano che quello francese - si è ritenuto di dover preventivamente fornire alcune indicazioni di carattere generale e sistematico sui “connotati strutturali” dell’assetto multilivello di ciascun ordinamento. Sono state elaborate, quindi, apposite “**Relazioni introduttive**”, in cui sono stati forniti al lettore gli elementi fondamentali che caratterizzano sia l’ordinamento italiano che l’ordinamento francese come Stati nei quali sussistono peculiari sistemi istituzionali di governo multilivello della collettività, nei quali, cioè, le competenze autoritative non spettano soltanto alle autorità centrali, ma sono ripartite e articolate tra una pluralità di livelli territoriali di governo in modo da valorizzare anche l’esercizio dei poteri che si effettua in più diretto e immediato rapporto di collegamento con le comunità. Si tratta, dunque, di Stati cosiddetti “composti”, e dunque entrambi caratterizzati dalla rilevante presenza del principio del decentramento territoriale, seppure quest’ultimo sia declinato, in ciascuno dei due Stati, con specifiche e peculiari forme e modalità di distribuzione, di funzionamento, di organizzazione e di interrelazione delle competenze pubbliche.

In queste “Relazioni introduttive” sono stati dunque identificati, innanzitutto, gli elementi essenziali, distintivi e caratteristici di ciascun sistema istituzionale in ordine ai principi di organizzazione e di funzionamento che, in Italia e in Francia, guidano il riparto multilivello delle competenze pubbliche tra i rispettivi enti territoriali. Inoltre, si è proceduto alla sintetica descrizione delle specifiche tipologie di competenze legislative e amministrative che sono assegnate, in Italia e in Francia, alle istituzioni territoriali, e cioè alle Regioni e agli enti locali in Italia, ovvero alle collettività territoriali in Francia.

Successivamente, si è proceduto alla specifica e dettagliata analisi della distribuzione e della ripartizione delle competenze legislative e amministrative tra lo Stato e le rispettive autonomie (ovvero collettività) territoriali in Italia e in Francia, nelle tre predette materie che sono state ritenute prioritarie ai fini della presente ricerca (Sanità, Biodiversità e Trasporti).

Pertanto, per ciascuna delle tre materie, per quanto concerne sia l’Italia che la Francia, si è proceduto alla redazione di “**Relazioni tematiche**”, in cui è stata delineata, secondo criteri ispirati alla chiarezza dell’esposizione e quindi alla comprensibilità anche da parte di coloro che si trovano sull’altro versante della cooperazione transfrontaliera, la disciplina (costituzionale, statutaria o legislativa) che è posta a fondamento delle competenze spettanti a ciascuno Stato e alle rispettive autonomie (ovvero collettività) territoriali. In particolare, si è dettagliata la ripartizione delle competenze tra i rispettivi livelli di governo, la presenza di

competenze frazionate tra più livelli di governo, e l'eventuale ricorso alla esternalizzazione delle competenze di rilievo pubblico.

Sulla base delle evidenze risultanti dalle “Relazioni tematiche”, si è poi proceduto alla redazione di apposite **“Schede comparative”**, nelle quali, per ciascuna delle tre predette materie (Sanità, Biodiversità e Trasporti), è stata posta a confronto la ripartizione delle competenze legislative e amministrative attribuite, rispettivamente in Italia e in Francia, allo Stato e alle autonomie (ovvero collettività) territoriali.

Più in particolare, tale confronto è stato effettuato con riferimento non alla singola funzione o alla singola competenza pubblica di carattere legislativo o amministrativo, ma in base agli **“ambiti di competenza”** che sono stati individuati dal gruppo di lavoro all'interno delle tre predette materie in relazione a specifici e significativi campi o settori di intervento istituzionale rivolto al perseguimento di pubblici interessi. Va, dunque, sottolineato questo particolare aspetto di originalità del presente lavoro di ricerca: il livello di dettaglio che è stato utilizzato nell'analisi comparata delle discipline normative vigenti in Italia e in Francia, è stato quello degli **“ambiti di competenza”** cui sono state ricomprese le molteplici competenze legislative e amministrative che sono state considerate come unitariamente e complessivamente riconducibili al medesimo campo o settore di intervento delle pubbliche istituzioni.

In tal modo, dunque, si è ritenuto di non frazionare eccessivamente l'analisi della disciplina normativa relativa ad ognuna delle tre materie, e, ben al contrario, di poter cogliere all'interno delle materie una pluralità di **“ambiti di competenza”** sufficientemente omogenei dal punto di vista del rilievo pubblico e istituzionale, e quindi dal punto di vista dello specifico modello di organizzazione pubblica che è utilizzato. Ovviamente, si tratta di ambiti di competenza la cui delimitazione, in un'auspicabile prosecuzione del presente lavoro di ricerca comparata, potrà poi essere ulteriormente perfezionata anche alla luce delle concrete problematiche che emergeranno in sede di attuazione del Trattato del Quirinale.

### **3. Il “grado di comparabilità” e i relativi “indici valutativi sintetici” negli ambiti di competenza individuati nelle materie della Sanità, della Biodiversità e dei Trasporti**

La redazione delle “Schede comparative” ha poi consentito di determinare lo specifico **“grado di comparabilità”** tra gli assetti di governo multilivello vigenti in Italia e in Francia in relazione a ciascuno degli ambiti di competenza che sono stati individuati nelle tre predette materie (Sanità, Biodiversità e Trasporti). Va precisato, a questo proposito, che rispetto a taluni ambiti di competenza non è stato possibile determinare il grado di comparabilità, in quanto talora gli ambiti di competenza che sono stati rilevati in un ordinamento non sono risultati compresenti – almeno con una qualche sufficiente ed effettiva significatività – anche nell'altro ordinamento. In tali casi, è evidente che non si è proceduto ad alcuna rilevazione del grado di comparabilità, in quanto non è stato possibile rintracciare l'elemento da porre a confronto. In ogni caso, è altrettanto evidente che la presenza di ambiti di competenza non comparabili costituisce un

palese sintomo di sostanziale divergenza tra gli assetti di governo multilivello presenti nei due ordinamenti.

Più in dettaglio, si è assunto di distinguere **tre “indici valutativi sintetici” del grado di comparabilità – “basso”, “medio” e “alto” (identificati anche con i colori rosso/giallo/verde)** – e, per l'appunto, idonei ad indicare in modo riassuntivo, per ciascuno degli ambiti di competenza individuati nelle tre predette materie, il livello di corrispondenza tra gli assetti istituzionali di governo multilivello esistenti in Italia e in Francia. La rilevazione dei predetti indici valutativi del grado di comparabilità, pertanto, è avvenuta confrontando gli assetti nazionali, rispettivamente vigenti in Italia e in Francia, di ripartizione delle competenze legislative e amministrative tra le istituzioni centrali di ciascuno Stato e le corrispondenti istituzioni territoriali decentrate.

Più in particolare, la rilevazione del grado “alto” di comparabilità indica che, in quel determinato ambito di competenza, è stato riscontrato un elevato rapporto di similitudine o comunque di corrispondenza organizzativa e funzionale tra i due assetti di governo multilivello. Al contrario, la rilevazione del grado “basso” di comparabilità indica che, in quel determinato ambito di competenza, i due assetti di governo multilivello si ispirano a principi del tutto divergenti – o addirittura contraddittori gli uni dagli altri – nella ripartizione delle competenze tra le autorità centrali e quelle decentrate. In questo caso, dunque, sussiste un rapporto di divergenza, e non di corrispondenza organizzativa e funzionale tra i due assetti di governo multilivello. Infine, la rilevazione del grado “medio” di comparabilità indica che i due sistemi di governo multilivello non risultano tra loro né particolarmente somiglianti, né del tutto contrastanti, ma presentano comunque elementi significativi di diversità, e dunque di distinzione, dal punto di vista della ripartizione delle competenze tra le autorità centrali dello Stato e le autorità del decentramento territoriale.

La presenza di un grado “medio” o ancor più di un grado “basso” di comparabilità - e quindi la rilevanza di una complessiva diversità organizzativa e funzionale nella ripartizione delle competenze legislative e amministrative tra le autorità centrali e quelle territoriali dei due ordinamenti - implica inevitabilmente una rilevante conseguenza in ordine agli ambiti di competenza che ne sono coinvolti. Più esattamente, deve ritenersi che l'eventuale dialogo e quindi il confronto tra le autorità istituzionalmente competenti di ciascun ordinamento al fine di individuare possibili soluzioni condivise volte al rafforzamento della cooperazione transfrontaliera nel bacino di vita individuato nel Trattato del Quirinale, non può avvenire in modo “parallelo” tra istituzioni tendenzialmente pari-ordinate, ma deve necessariamente svolgersi tra istituzioni che sono collocate ad un diverso livello territoriale di governo. Ad esempio, ciò si verifica quando in un ordinamento le funzioni in un ambito di competenza sono attribuite allo Stato, mentre, nell'altro ordinamento, le funzioni nello stesso ambito di competenza sono assegnate alle Regioni o alle comunità territoriali.

In questi casi, la presenza di un grado “medio” o ancor più di un grado “basso” di comparabilità, è configurabile come un fattore di carattere oggettivo che rende inevitabilmente più articolati e dunque più complessi i tentativi rivolti al superamento degli ostacoli di ordine istituzionale,

amministrativo ovvero, in senso lato, giuridico, che possono rallentare o addirittura precludere la concretizzazione del processo di rafforzamento della cooperazione transfrontaliera tra i due ordinamenti anche su tematiche di particolare rilievo politico e sociale.

La rilevazione dello specifico grado di comparabilità tra gli assetti di governo multilivello nei due ordinamenti, in ogni caso, deve costituire un interessante punto di riferimento per tutti coloro che sono coinvolti nella cooperazione transfrontaliera nelle tre materie (Sanità, Biodiversità e Trasporti) qui in esame. E ciò perché, a nostro avviso, in presenza di un grado “medio” o, ancor più, in presenza di un grado “basso” di comparabilità tra gli assetti di governo multilivello tra i due ordinamenti, dovrebbe crescere l’attenzione – e quindi gli sforzi congiunti - verso l’introduzione di appositi e idonei meccanismi di superamento degli ostacoli al rafforzamento della cooperazione transfrontaliera, meccanismi che potrebbe dunque essere anche derogatori – o addirittura fortemente derogatori - rispetto all’ordinaria attribuzione delle reciproche competenze in ciascun ordinamento.

In definitiva, negli ambiti di competenza in cui è stato accertato un grado “medio” o, ancor più, un grado “basso” di comparabilità tra gli assetti di governo multilivello, la realizzazione degli obiettivi propri del rafforzamento della cooperazione transfrontaliera volta a soddisfare le comuni esigenze nel bacino di vita richiamato dal Trattato del Quirinale, dovrebbe presumibilmente avvenire mediante l’elaborazione e la proposta di strumenti ancor più originali e innovativi rispetto alle procedure ordinariamente attivabili per affrontare le questioni che di norma sorgono tra gli ordinamenti confinanti. In altre parole, nei predetti casi dovrebbe essere particolarmente necessaria e opportuna la definizione e l’implementazione di peculiari meccanismi – anche derogatori rispetto alle procedure ordinarie - rivolti a superare quelle difficoltà di ordine istituzionale, organizzativo e funzionale che derivano, per l’appunto, anche dalla presenza di oggettive condizioni di consistente diversità e distinzione, se non addirittura di divergenza, tra i rispettivi modelli di ripartizione e di attribuzione delle competenze tra i livelli centrali e i livelli territoriali di governo.

#### **4. Considerazioni di sintesi sui risultati della ricerca**

Sulla base delle risultanze dell’analisi effettuata, possono essere esposte le seguenti considerazioni di sintesi sui gradi di comparabilità che sono stati rilevati negli ambiti di competenza individuati nelle tre materie ritenute prioritarie ai fini della presente ricerca comparata, e cioè Sanità, Biodiversità e Trasporti.

Circa la materia della Sanità, sono stati individuati 17 ambiti di competenza, e di questi 2 sono stati considerati non comparabili, in quanto non sussistenti in entrambi gli ordinamenti. Dei 15 ambiti di competenza considerati comparabili, in 1 solo caso si è rilevato un “alto” grado di comparabilità, in 9 casi (il 60% di quelli considerati) un grado “medio”, e nei restanti 5 casi (il 33,3% di quelli considerati) un grado “basso”. **Nel complesso, nel 93,3% degli ambiti di competenza considerati comparabili nella materia della Sanità si sono rilevati gradi di comparabilità “bassi” e “medi” tra i due sistemi multilivello di governo.**

Circa la materia della Biodiversità, sono stati individuati 14 ambiti di competenza, tutti considerati comparabili in quanto parimenti sussistenti in entrambi gli ordinamenti. Di questi ambiti di competenza, in 2 casi si è rilevato un grado “alto” di comparabilità, in 7 casi (il 50%) un grado “medio”, e nei restanti 5 casi (il 35,7%) un grado “basso”. **Nel complesso, nell’85,7% degli ambiti di competenza della materia della Biodiversità si sono rilevati gradi di comparabilità “bassi” e “medi” tra i due sistemi multilivello di governo.**

Circa la materia dei Trasporti, sono stati individuati 19 ambiti di competenza, e di questi un solo caso è stato considerato non comparabile, in quanto non sussistente in entrambi gli ordinamenti. Dei 18 ambiti di competenza considerati comparabili, in due casi si è rilevato un grado “alto” di comparabilità, in 5 casi (il 27,8%) un grado “medio”, e nei restanti 11 casi (il 61,1%) un grado “basso”. **Nel complesso, nell’88,9% degli ambiti di competenza considerati comparabili nella materia dei Trasporti si sono rilevati gradi di comparabilità “bassi” e “medi” tra i due sistemi multilivello di governo.**

Se si procede poi al confronto tra i gradi di comparabilità riscontrati nelle tre predette materie, si nota che in tutte e tre le materie i casi in cui vi è un grado “alto” di comparabilità sono molto limitati, se non del tutto eccezionali. Da ciò si può dedurre che, sulla base della presente ricerca, risulta oggettivamente accertata la necessità che in tutte queste tre materie si proceda con la massima e reciproca attenzione verso la ricerca di strumenti particolarmente originali, innovativi e peculiari per la risoluzione delle questioni derivanti dalla presenza di quegli ostacoli al rafforzamento della cooperazione rafforzata che discendono, in modo particolare, dalla diversità degli assetti di governo multilivello che sono presenti in Italia e in Francia.

Infine, se è vero che la materia della Sanità presenta la più elevata percentuale di ambiti di competenza con gradi di comparabilità valutati come “bassi” e “medi”, **la materia dei Trasporti è quella che presenta, di gran lunga, la più elevata percentuale di ambiti di competenza con gradi di comparabilità che sono stati valutati come “bassi” tra i due sistemi multilivello di governo:** più esattamente, ciò è avvenuto nel 61,1% dei casi considerati nella materia dei Trasporti, rispetto al 33,33% dei casi considerati nella materia della Sanità, e al 35,7% dei casi considerati nella materia della Biodiversità.

Inoltre, circa i casi di non comparabilità tra gli ambiti di competenza, due casi sono stati rilevati nella materia della Sanità, un caso nella materia dei Trasporti, e nessun caso nella materia della Biodiversità, quasi a ulteriore testimonianza della maggiore presenza di fattori critici di comparabilità proprio nelle due prime materie rispetto all’ultima, ove, presumibilmente, la particolare rilevanza della comune disciplina di provenienza europea può aver determinato una minore condizione complessiva di distinzione tra gli assetti di governo multilivello in Italia e in Francia.

In conclusione, dalla presente ricerca comparata sulle tre predette materie risulta che **la materia dei Trasporti è quella che dimostra, in modo assai più consistente ed evidente rispetto alle altre due materie, la sussistenza della maggiore percentuale di ambiti di competenza in cui è particolarmente significativa non tanto e non soltanto la distinzione,**

**quanto e soprattutto la divergenza tra gli assetti di governo multilivello tra l'Italia e la Francia.**

Su questa materia, in conclusione, non potrebbe non essere particolarmente concentrata e dedicata l'attenzione delle istituzioni competenti dei due ordinamenti verso l'apprestamento di appositi, peculiari e innovativi strumenti di risoluzione delle questioni che ostacolano il rafforzamento della cooperazione transfrontaliera nel "bacino di vita interconnesso" che è richiamato nel Trattato del Quirinale.