DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

IL POTERE ESTERO DELLE REGIONI E LA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA: MODELLI, LIMITI E NUOVE PROSPETTIVE

LUCREZIA FRANCESCA PONTILLO
(Funzionaria della Regione Calabria, Dipartimento Asset strategici, attrazione degli investimenti e saperi)

Data di pubblicazione: 8 giugno 2026

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

LUCREZIA FRANCESCA PONTILLO*

Il potere estero delle Regioni e la cooperazione transfrontaliera: modelli, limiti e nuove prospettive**

Abstract (It.): *il presente contributo analizza il potere estero delle Regioni ai sensi dell'art. 117 Cost., come riformato nel 2001, con particolare riferimento agli accordi di cooperazione con Stati ed enti territoriali esteri. Dopo aver ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, l'indagine chiarisce la natura strumentale dell'attività internazionale regionale, subordinata all'unità della rappresentanza esterna dello Stato. L'esame dei casi della Calabria in ambito sanitario e della cooperazione ambientale tra Friuli-Venezia Giulia e Slovenia evidenzia l'emergere di modelli operativi innovativi. Ne risulta un regionalismo cooperativo che, entro i limiti costituzionali, rafforza la* governance *multilivello e valorizza il ruolo delle autonomie territoriali nei rapporti transfrontalieri.*

Abstract (En.): *this paper examines the external powers of Italian Regions under Article 117 of the Constitution, as amended in 2001, with particular reference to cooperation agreements with foreign States and sub-national entities. After reconstructing the relevant constitutional framework and case law, it clarifies the instrumental nature of regional international activity, which remains subject to the unity of State external representation. The analysis of the Calabria healthcare experience and the environmental cooperation between Friuli-Venezia Giulia and Slovenia highlights emerging innovative operational models. The study ultimately outlines a cooperative form of regionalism which, within constitutional limits, strengthens multilevel governance and enhances the role of territorial autonomies in cross-border relations.*

---

* Funzionaria della Regione Calabria, Dipartimento Asset strategici, attrazione degli investimenti e saperi.

** Le opinioni espresse nel presente contributo sono esclusivamente riconducibili all'Autrice e non impegnano in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

Parole chiave: *potere estero regionale, accordi di cooperazione, art. 117 Cost., governance multilivello, modello Calabria.*

Keywords: *regional external powers, cooperation agreements, Article 117 of the Constitution, multilevel governance, Calabria model.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il quadro normativo del potere estero delle Regioni. – 3. Autonomia regionale e cooperazione internazionale nel quadro della sovranità nazionale. – 4. Gli accordi delle Regioni con Stati e le intese con enti territoriali interni ad altro Stato. – 5. L'accordo di cooperazione come strumento di gestione: i casi della Calabria in materia sanitaria e del Friuli-Venezia Giulia in materia ambientale. – 6. Conclusioni: prospettive alla luce dei nuovi modelli.

1. *Premessa*

Nel presente contributo s'intende approfondire il tema del potere estero delle Regioni, ponendo particolare attenzione su una delle espressioni che tale potere può assumere attraverso lo strumento dell'accordo di cooperazione. L'art. 117 della Costituzione, revisionato nel 2001, com'è noto, oltre a disciplinare la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, al nono comma, riconosce a queste ultime la facoltà di concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interne ad altro Stato, nei casi e con le forme previsti dalla legge.

Nel complesso, l'art. 117 riconosce un ruolo importante alle Regioni nella gestione dei rapporti internazionali: oltre al potere indicato dall'ultimo comma, il comma 3 include tra le materie di competenza concorrente i rapporti esterni delle Regioni, nonché quelli con l'Unione Europea; inoltre, il

comma 5 attribuisce alle Regioni il compito di attuare e dare esecuzione agli accordi internazionali e agli atti dell'Unione Europea.

Il quadro deve essere completato dal richiamo ai limiti indicati dal primo comma dell'art. 117 Cost., il quale, com'è noto, dopo la revisione del 2001, prevede che la potestà legislativa sia esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto, oltre che della stessa legge fondamentale, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (ora dall'Unione europea) e dagli obblighi internazionali.

L'analisi del concreto modo di esercizio del potere estero delle Regioni e degli strumenti attraverso cui lo stesso ha luogo offre utili elementi per ricostruire il ruolo dei principali enti territoriali sub-statali nella dimensione dei rapporti con altri ordinamenti.

2. *Il quadro normativo del potere estero delle Regioni*

Nell'ambito del progressivo rafforzamento del principio di sussidiarietà e del riconoscimento del ruolo degli enti territoriali nella dimensione europea, si inserisce l'evoluzione del sistema istituzionale dell'Unione europea che, a partire dagli anni '90 del secolo scorso, ha mostrato una crescente attenzione verso le autonomie regionali. In tale contesto, un momento particolarmente significativo è rappresentato dal Trattato di Maastricht, che ha introdotto strumenti volti a garantire una maggiore partecipazione delle Regioni e degli enti locali alle dinamiche decisionali dell'Unione.

Il Trattato di Maastricht del 1992 ha consolidato la posizione delle Regioni mediante l'istituzione del Comitato delle Regioni, un organo consultivo che permette la partecipazione degli enti territoriali sub-statali al processo di elaborazione delle decisioni dell'Unione europea.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

Il potere estero delle Regioni si fonda su un quadro normativo eterogeneo, rappresentato da norme costituzionali e legislative[1].

Prima della revisione del Titolo V, la titolarità esclusiva in materia di relazioni internazionali e potere estero era, di fatto, attribuita unicamente allo Stato.

Il Titolo V della Costituzione, nella sua versione originaria, com'è noto, fu il frutto di un difficile compromesso tra le più avanzate istanze autonomiste e le resistenze centralistiche sostenute, per motivi diversi, da varie forze politiche[2]. Pur riconoscendo alle Regioni funzioni legislative e amministrative proprie, l'ambito materiale della potestà legislativa regionale risultava limitato e sostanzialmente marginale, mentre penetranti strumenti di controllo statale, quali le leggi quadro e i controlli di legittimità sugli atti amministrativi regionali, assicuravano la prevalenza dell'indirizzo politico centrale. Ne derivava un assetto complessivamente ambiguo, caratterizzato da formulazioni costituzionali vaghe e suscettibili di interpretazioni divergenti.

Il «vecchio» Titolo V consentiva, infatti, una duplice lettura: da un lato, le Regioni potevano essere intese come enti dotati di autonomia politica e capacità di governo; dall'altro, esse apparivano ridotte a meri enti amministrativi, strettamente subordinati alla legislazione e alle direttive statali. Tali

---

[1] Per un quadro cfr., per tutti, L. MURA, *Gli accordi delle Regioni con soggetti esteri e il diritto internazionale*, Torino 2008 e O. SPATARO, *Il potere estero delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. Impostazioni teoriche e problemi attuativi*, pubblicato, in due parti, in *Federalismi.it* (*www.federalismi*.it), 23/2007 e 24/2007.

[2] Cfr., tra gli altri, AA.VV., *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme: esperienze e culture a confronto*, Firenze 1997; P. CAVALERI, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: lezioni di diritto regionale*, Padova 1997; ID., *Diritto regionale*, Padova 2003; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova 2000; G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano 2002; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, XII ed., Milano 2025, 3 ss.

ambiguità hanno alimentato, a partire dagli anni '80 del secolo scorso, un ampio dibattito sulla necessità di una riforma costituzionale volta a rafforzare l'autonomia regionale. Le proposte di revisione sono state esaminate dalle Commissioni parlamentari per le riforme istituzionali. In particolare, la Terza Bicamerale, pur operando su un mandato formalmente meno ambizioso, ha svolto un ruolo significativo nel processo riformatore. In questo contesto, la legge n. 59 del 1997 (legge Bassanini) ha rappresentato un punto di svolta, avviando una profonda riorganizzazione territoriale.

Con specifico riferimento ai rapporti tra Stato, Regioni e ordinamento comunitario, la Bicamerale aveva perseguito l'obiettivo di ridefinire sistematicamente l'integrazione europea nell'ordinamento costituzionale, mediante l'introduzione di un esplicito «articolo europeo» e di un apposito Titolo dedicato alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, nel rispetto dei principi supremi e dei diritti inviolabili. Sebbene tali proposte non abbiano trovato attuazione, esse hanno inciso in modo rilevante sul dibattito successivo.

Le elaborazioni della Commissione Bicamerale e il Progetto D'Alema fornirono rilevanti indicazioni programmatiche, successivamente recepite e positivizzate nella legge costituzionale n. 3 del 2001 di revisione del Titolo V della Costituzione. È, tuttavia, necessario precisare che, a differenza dell'impostazione seguita dalla Bicamerale, la riforma del 2001 non affronta in modo organico la disciplina delle relazioni internazionali e dell'integrazione europea. Tale profilo assume infatti un rilievo meramente accessorio, poiché l'intervento costituzionale è prevalentemente finalizzato alla ridefinizione dei rapporti interni tra Stato e Regioni, in funzione dell'attuazione di un modello di regionalismo rafforzato. In questo quadro, le competenze regionali in materia internazionale e «comunitaria» sono considerate solo in via indiretta e strumentale rispetto alla nuova distribuzione delle funzioni legislative e amministrative.

Se il limite introdotto nel 2001 nel primo comma dell'art. 117 Cost. dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario» non ha modificato il

regime dei rapporti tra fonti interne e fonti unionali, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto una significativa portata innovativa al vincolo del rispetto degli obblighi internazionali. In particolare, le note sentenze "gemelle" nn. 348 e 349 del 2007, poi seguite da molte altre[3], hanno segnato un passaggio decisivo nel superamento dell'assetto tradizionale dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale pattizio, ridefinendo in termini strutturali l'efficacia delle fonti convenzionali del diritto internazionale. Le decisioni muovono da controversie incentrate sulla disciplina dell'espropriazione per pubblica utilità e, in particolare, sui criteri di determinazione dell'indennizzo, oggetto di censure di incostituzionalità per contrasto con parametri convenzionali europei. Le ordinanze di rimessione evocavano il nuovo art. 117, primo comma, Cost. quale fondamento del sindacato, assumendo come norme di riferimento alcune disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e del relativo Protocollo addizionale, recepiti nell'ordinamento italiano con legge ordinaria di esecuzione.

Nel pronunciarsi sulle questioni, la Corte è giunta a dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni legislative censurate, non già per un contrasto diretto con norme costituzionali sostanziali, bensì per violazione di una fonte convenzionale che, in virtù dell'art. 117 Cost., assurge a parametro interposto del giudizio di legittimità. È in questa prospettiva che si coglie l'elemento di discontinuità rispetto al regime previgente: la norma pattizia recepita diviene criterio di valutazione della validità della legge interna, collocandosi in una posizione intermedia tra la Costituzione e la legislazione ordinaria.

---

[3] Cfr., tra le altre, Corte cost., decc. nn. 39 e 129 del 2008; 311 e 317 del 2009; 93 e 106 del 2010; 80, 180, 181, 236 e 303 del 2011; 78 del 2012; 49 del 2015; 83, 109, 123 e 269 del 2017; 6 e 93 del 2018; 116 del 2020. Per ulteriori riferimenti cfr., per tutti, A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, VII ed., Torino 2022, 109 ss.

Il Giudice delle leggi chiarisce che il nuovo vincolo costituzionale non comporta un'immediata equiparazione delle norme internazionali alla Costituzione, né determina un meccanismo automatico di recezione del diritto pattizio. L'innovazione risiede, piuttosto, nell'effetto che l'obbligo internazionale produce una volta immesso nell'ordinamento interno mediante il tradizionale atto di adattamento: la norma così recepita acquista una particolare resistenza nei confronti della legislazione successiva, che non può legittimamente discostarsene.

In tale assetto, il parametro di costituzionalità non è costituito dalla disposizione del trattato in quanto tale, ma dalla norma interna di adattamento che ne consente l'operatività nel sistema nazionale. Questa, pur mantenendo natura sub-costituzionale, assume una funzione integrativa del precetto costituzionale, configurandosi come norma interposta. La conseguenza è che l'eventuale antinomia tra legge interna e norma pattizia recepita, laddove non superabile in via interpretativa, si traduce in una violazione mediata della Costituzione.

La Corte sottolinea, inoltre, che la peculiare collocazione sistematica delle norme interposte impone un controllo di compatibilità su un duplice versante. Da un lato, occorre verificare che la norma convenzionale recepita non presenti profili di contrasto con la Costituzione; dall'altro, è necessario accertare che la disposizione legislativa censurata rispetti il contenuto vincolante della fonte pattizia. Il giudizio di legittimità si configura, pertanto, come un procedimento complesso, articolato su livelli distinti ma logicamente interconnessi.

Nel delineare i confini applicativi dell'art. 117, primo comma, Cost., la Corte colloca il diritto internazionale pattizio in una posizione distinta sia rispetto al diritto internazionale consuetudinario, disciplinato dall'art. 10, primo comma, Cost., sia rispetto al diritto dell'Unione europea, il cui ingresso e la cui prevalenza trovano fondamento nell'art. 11 Cost. Le norme convenzionali non possono essere ricondotte né all'uno né all'altro ambito, né

possono beneficiare del regime speciale proprio delle fonti unionali, essendosi esclusa la possibilità di una loro applicazione diretta.

Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007 sanciscono, in definitiva, l'abbandono dell'impostazione tradizionale secondo cui le norme pattizie recepite mediante legge ordinaria erano pienamente equiparate alle fonti legislative interne. Attraverso l'art. 117 Cost., il diritto internazionale convenzionale entra stabilmente nel circuito del controllo di costituzionalità, contribuendo a ridefinire l'equilibrio tra apertura dell'ordinamento agli obblighi internazionali e salvaguardia della gerarchia delle fonti.

Nel rinnovato quadro dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale, caratterizzato da un'accentuata "apertura" dell'ordinamento costituzionale alle fonti esterne, va collocata la tematica del potere estero delle Regioni, che, prima della novella del 2001, aveva già trovato una prima disciplina con il D.P.R. n. 616 del 1977. Tale atto aveva attribuito agli enti regionali la possibilità di svolgere attività di promozione con diretta incidenza internazionale.

In seguito all'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, tale competenza ha trovato una nuova regolamentazione nell'art. 6 della legge n. 131 del 2003, il quale specifica modalità, ambiti e limiti dell'attività internazionale delle Regioni, in coerenza con i principi costituzionali e con la necessaria collaborazione con lo Stato.

L'art. 6 della Legge n. 131 del 2003 rafforza il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, prevedendo forme di partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del diritto dell'Unione europea, nonché modalità di adeguamento dell'ordinamento interno alle norme europee, nel rispetto delle competenze costituzionalmente attribuite. In particolare, tale articolo prevede la partecipazione alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea, in quanto lo Stato deve assicurare il coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome quando la materia trattata rientra nelle loro competenze, nel rispetto del principio di leale collaborazione. Le

Regioni devono dare attuazione agli obblighi derivanti dal diritto europeo nelle materie di propria competenza; in caso contrario lo Stato può intervenire in via sostitutiva ai sensi dell'art. 120, co. 2, Cost.

È attribuito, inoltre, un ruolo importante alla Conferenza Stato-Regioni[4], quale sede per l'individuazione delle linee comuni e il coordinamento tra i diversi livelli di governo.

La Corte costituzionale è più volte intervenuta per definire i limiti dell'attività esterna delle Regioni, sottolineando che queste non sono legittimate a concludere trattati internazionali, né a sottoscrivere impegni che possano incidere sugli obblighi internazionali assunti dallo Stato. Inoltre, ha precisato che il principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni richiede il coinvolgimento del Governo centrale, al fine di evitare sovrapposizioni con l'attività diplomatica statale[5].

Nel definire ricorsi per conflitto di attribuzione sollevati in relazione al potere delle Regioni di concludere accordi internazionali, la Corte, in una prima fase, ha adottato un orientamento di chiusura, negando la legittimazione degli organi regionali a esercitare tale funzione[6]. Successivamente, con la sentenza n. 179 del 1987, la stessa Corte ha modificato radicalmente la propria posizione, riconoscendo che le Regioni, previa autorizzazione da parte

[4] In tema cfr., per tutti, F. CORVAJA, *La Conferenza Stato-regioni nella legge n. 400 del 1988 (con uno sguardo al prima e al dopo)*, in *Osservatorio sulle fonti* (*www.osservatoriosullefonti.it*), 1/2019, 1 ss. Più in generale, sul sistema delle Conferenze, v. R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, Padova 2018; L. CASTELLI, *Il Sistema delle Conferenze. Terza Camera o sede di ratifica?*, Bologna 2023.

[5] Cfr. Corte cost., sent. n. 256 del 1989.

[6] Cfr. Corte cost., sent. n. 170/1975.

del Governo centrale, potessero stipulare accordi in senso proprio, capaci di impegnare la responsabilità internazionale dello Stato[7].

Successivamente alla riforma costituzionale del 2001, alcuni importanti aspetti relativi al potere estero delle Regioni sono stati chiariti a partire dalla sent. n. 258 del 2004, con la quale la Corte ha precisato, tra l'altro, che le Regioni non travalicano i confini della propria competenza, invadendo gli ambiti di potestà legislativa esclusiva dello Stato concernenti, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. *a*), Cost., la «politica estera», i «rapporti internazionali dello Stato» e i «rapporti dello Stato con l'Unione europea», quando stipulano accordi finalizzati «a dare attuazione ad un programma comunitario di cooperazione transfrontaliera»[8]. Del pari, non risulta violata la previsione contenuta nel nono comma dell'art. 117 Cost., allorché gli accordi stipulati dalle Regioni con enti esteri infrastatuali e con Stati esteri siano strettamente correlati a (ed esecutivi di) «precedenti atti normativi ed amministrativi regolati direttamente dal diritto comunitario»[9].

Anche in dottrina si è sottolineato come il potere estero delle Regioni, previsto dall'art. 117, co. 5, Cost., debba essere interpretato in chiave rigorosamente strumentale e non possa in alcun modo tradursi in una forma, diretta o indiretta, di soggettività internazionale regionale[10]. In tale prospettiva, le attività esterne delle Regioni potrebbero svolgersi soltanto entro un quadro di coerenza sistemica con la politica estera statale, essendo strettamente subordinate agli indirizzi del Governo e funzionalizzate al corretto esercizio delle competenze interne. Tale ricostruzione mette in luce come il potere

---

[7] Cfr. L.S. ROSSI, *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del titolo V della Costituzione*, in *Forum* di *Quad. cost.* (*www.forumcostituzionale.it*), 23 marzo 2002.

[8] Corte cost., sent. n. 258 del 2004, punto 6 del *Cons. in dir.*

[9] Corte cost., sent. n. 258 del 2004, punto 7 del *Cons. in dir.*

[10] Cfr. O. SPATARO, *Il potere estero delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. Impostazioni teoriche e problemi attuativi (Seconda parte)*, cit., 6.

estero regionale sia fisiologicamente limitato, affinché non si generino interferenze sull'unitarietà della rappresentanza internazionale dello Stato né si creino frizioni con gli obblighi internazionali assunti dalla Repubblica, che rimangono imputati esclusivamente allo Stato.

3. *Autonomia regionale e cooperazione internazionale nel quadro della sovranità nazionale*

La riforma del Titolo V della Costituzione, pur avendo ampliato la sfera funzionale delle Regioni, non ha inciso sul principio cardine dell'unità della sovranità esterna della Repubblica. Ne ha piuttosto riformulato le dinamiche interne attraverso un nuovo equilibrio, segnato da un regionalismo di tipo cooperativo e non certo da una possibile proliferazione di soggettività estere sub-statali. Come si evince dalla giurisprudenza richiamata, l'attribuzione alle Regioni di competenze in materia di rapporti internazionali e con l'Unione europea non implica in alcun modo il riconoscimento di una autonoma potestà estera, bensì l'introduzione di un insieme di funzioni di natura prevalentemente strumentale, utili alla valorizzazione delle identità territoriali e all'attuazione di politiche settoriali che trovano nell'interlocuzione transfrontaliera un elemento di integrazione anziché un profilo di emancipazione ordinamentale[11].

La cooperazione internazionale regionale, lungi dal configurarsi come esercizio di sovranità, si traduce, dunque, in una proiezione esecutiva delle competenze materiali attribuite alle Regioni, una proiezione che resta, per definizione, subordinata al monopolio statale della rappresentanza esterna.

---

[11] Cfr. L. CASTELLI, *Autonomia locale e specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, in *Giorn. dir. amm.*, 6/2007, 577 ss.

Tale impostazione risulta coerente con la lettura sistematica dell'art. 117 Cost., che, pur riconoscendo alle Regioni la possibilità di intrattenere rapporti internazionali nei casi e nei modi stabiliti dalla legge statale, riafferma implicitamente che la potestà estera resta unitaria e inscindibile, giacché lo Stato è l'unico soggetto abilitato a costituire e modificare obbligazioni internazionali imputabili all'ordinamento italiano. L'attuazione legislativa operata con la legge n. 131 del 2003 conferma la natura rigorosamente ancillare dell'attività esterna delle Regioni, prevedendo un sistema di coordinamento necessario con il Governo, volto a evitare interferenze con gli indirizzi di politica estera e con gli impegni internazionali della Repubblica, nella consapevolezza che la frammentazione dell'indirizzo esterno minerebbe non solo la coerenza dell'azione statale, ma anche la sua affidabilità sul piano internazionale. In questo senso, la sovranità esterna dello Stato, nella sua dimensione unitaria e indivisa, costituisce un elemento strutturale dell'ordinamento costituzionale che non tollera forme di condivisione o ripartizione con gli enti territoriali[12].

La cooperazione internazionale delle Regioni emerge così come attività amministrativa con efficacia esterna, priva di carattere negoziale in senso proprio e limitata all'elaborazione di intese operative e protocolli tecnici, per lo più collocati nei settori della tutela ambientale, della sanità transfrontaliera, della protezione civile, della cultura o dello sviluppo territoriale. Essa risponde a esigenze di integrazione funzionale derivanti sia dall'intensificarsi dei rapporti interregionali in ambito europeo, sia dalla crescente internazionalizzazione delle politiche pubbliche, ma resta inscritta in un perimetro costituzionale che impedisce qualunque alterazione dell'indirizzo politico estero, la cui titolarità non può che essere esclusiva dello Stato.

---

[12] Cfr. E. CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in *Ist. fed.*, 1/2002, spec. 17 ss.

Tale prospettiva è ulteriormente confermata dalla più recente dottrina che ha posto l'accento sulla dimensione multilivello dell'azione amministrativa, evidenziando come la presenza delle Regioni negli spazi sovranazionali non determini in alcuna misura un ampliamento della loro soggettività internazionale, ma costituisca espressione del carattere composito della sovranità statale nel contesto europeo[13].

Le Regioni non possono adottare atti che, pur formalmente qualificati come accordi amministrativi, si traducano in impegni suscettibili di vincolare lo Stato, poiché ciò determinerebbe una intollerabile sovrapposizione alle prerogative statali di politica estera; e ogni forma di cooperazione internazionale regionale deve essere preceduta da un coordinamento necessario con il Governo, secondo il principio di leale collaborazione, a garanzia della conformità agli obblighi internazionali della Repubblica e della salvaguardia dell'unitarietà dell'indirizzo esterno.

Ne emerge una configurazione dell'autonomia regionale che, pur caratterizzata da una crescente apertura alle dinamiche della *governance* multilivello e alla cooperazione transfrontaliera, resta saldamente inscritta nel quadro della supremazia della sovranità statale sul piano internazionale. L'attività esterna delle Regioni, lungi dal porsi in termini antagonisti rispetto all'unità della Repubblica, assume una funzione essenzialmente integrativa e strumentale dell'azione estera statale, finalizzata alla cura di interessi territoriali specifici e alla partecipazione diffusa ai processi decisionali europei, ma sempre entro un assetto costituzionale che esclude qualsiasi ipotesi di frammentazione delle responsabilità internazionali.

Tale impostazione trova una significativa conferma nella più recente giurisprudenza costituzionale. In particolare, nella sentenza n. 192 del 2024, che, com'è noto, ha dichiarato in gran parte illegittima la legge n. 86 del 2024,

---

[13] Cfr. R. NIGRO, *La sentenza della corte costituzionale n. 37 del 2021 e il controllo dello stato sulle questioni di rilievo internazionale,* in questa *Rivista*, 2/2021, 419 ss.

attuativa dell'art. 116, co. 3, Cost.[14], la Corte ha ribadito con nettezza che l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, previste dall'art. 5 Cost., si fondano sull'unitarietà del popolo sovrano, cui l'art. 1, secondo comma, Cost. attribuisce in via esclusiva la titolarità della sovranità. Il pur accentuato pluralismo politico, sociale, culturale e istituzionale, che permea l'intero ordinamento, non comporta la dissoluzione della nozione unitaria di popolo, ma si sviluppa entro una dialettica che presuppone l'esistenza di un nucleo comune di valori e principi fondamentali[15].

In questa prospettiva, la Corte ha escluso in modo esplicito la configurabilità di «popoli regionali»[16], titolari di porzioni di sovranità, riaffermando che popolo e nazione costituiscono unità non frazionabili e che l'unicità della rappresentanza politica nazionale spetta esclusivamente al Parlamento[17]. Ne consegue che ogni forma di proiezione esterna delle autonomie territoriali, ivi compresa la cooperazione transfrontaliera, deve necessariamente collocarsi entro un orizzonte costituzionale che preserva l'unità del soggetto sovrano e l'indivisibilità della responsabilità internazionale dello Stato.

L'equilibrio così delineato, delicato ma imprescindibile, rappresenta il fulcro della coesistenza tra autonomia regionale e unitarietà della sovranità, consentendo al contempo la valorizzazione delle istanze territoriali e la coerenza complessiva dell'ordinamento italiano nell'arena internazionale.

---

[14] Su tale pronuncia cfr. ora, per un quadro generale e per ulteriori riferimenti, G. DONATO, *Le differenziazioni possibili. Unità e autonomia nella forma di Stato*, Napoli 2025.

[15] Cfr. Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4 del *Cons. in dir.*

[16] Cfr. già, in tal senso, Corte cost., sent. n. 365 del 2007.

[17] Cfr. Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4 del *Cons. in dir.*, ma v. già sent. n. 106 del 2002.

4. *Gli accordi delle Regioni con Stati e le intese con enti territoriali interni ad altro Stato*

Sebbene, in seguito alla riforma del Titolo V, tutti gli Statuti regionali facciano riferimento al potere estero, nella prassi non si riscontrano indirizzi univoci in merito alle modalità applicative per l'esercizio delle nuove competenze internazionali da parte delle Regioni.

Di norma, è il Presidente della Giunta regionale ad esercitare le funzioni previste in materia di relazioni esterne e a curare la stipula degli accordi con Stati esteri. È solitamente previsto un obbligo di comunicazione preventiva nei confronti del Consiglio regionale, oppure un potere di autorizzazione preventiva da parte dello stesso.

Lo Statuto della Regione Calabria, all'art. 3 (intitolato «Rapporti interregionali, con l'Unione Europea e con altri Stati»), stabilisce che la Regione, nell'ambito delle proprie competenze, può concludere accordi con Stati esteri e intese con enti territoriali appartenenti ad altri Stati, i quali devono essere ratificati mediante legge regionale.

Se si guarda agli altri statuti, si riscontra una varietà di soluzioni adottate in materia. Lo Statuto dell'Emilia-Romagna, ad esempio, stabilisce che il Consiglio regionale viene previamente informato dell'avvio della procedura e provvede alla ratifica degli accordi o delle intese deliberate dalla Giunta e sottoscritti dal Presidente della Regione, con la precisazione che mancando la ratifica, i suddetti atti sono privi di efficacia. Gli Statuti di Campania e Liguria, invece, subordinano la stipula degli accordi all'autorizzazione preventiva del Consiglio regionale[18].

Da questa analisi emerge un recepimento delle disposizioni costituzionali, tramite il potere estero delle Regioni di concludere accordi con altri Stati e

[18] Cfr. art. 13 dello Statuto della Regione Emilia-Romagna.

intese con enti territoriali interni ad altri Stati, nei limiti previsti dalla Costituzione.

Quanto alla natura giuridica di tali accordi, essi non costituiscono trattati internazionali in senso proprio, non producendo effetti nell'ordinamento internazionale e non impegnando lo Stato, ma assumono natura di strumenti di *soft law*, privi di vincolatività esterna e orientati alla promozione di attività tecniche, amministrative o programmatiche[19].

Coerentemente, le iniziative regionali devono essere preventivamente comunicate al Ministero degli Affari Esteri e, ove richiesto dalla legge, al Dipartimento per gli Affari Regionali, che può formulare osservazioni o attivare forme di coordinamento interistituzionale; nei casi di contrasto con gli indirizzi di politica estera o di potenziale violazione degli obblighi internazionali, può trovare applicazione il potere sostitutivo governativo *ex* art. 120 Cost., quale strumento di salvaguardia dell'unità giuridica ed economica della Repubblica.

Tale modello consente alle Regioni di sviluppare relazioni internazionali in modo conforme alla logica della cooperazione territoriale e alla crescente rilevanza dei partenariati transfrontalieri, che, come mostrano significative esperienze quali quella tra le Regioni del Trentino-Alto Adige e il *Land* Tirolo, favoriscono il coordinamento in ambito economico, sociale e culturale senza alterare la competenza esclusiva dello Stato nelle relazioni esterne. Analogo rilievo assume l'esperienza della Regione Piemonte, che ha promosso accordi tecnico-amministrativi con enti di Paesi in via di sviluppo nell'ambito della cooperazione decentrata, finalizzati allo sviluppo sostenibile e alla diffusione di una cultura della pace, in conformità agli indirizzi nazionali e ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali della Repubblica.

---

[19] Cfr., in tal senso, S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano tra integrazione europea e coesione nazionale*, Milano 2012, 245 ss.

Tale assetto conferma che il potere estero regionale, pur costituendo un'espressione significativa della stessa autonomia delle Regioni, rimane giuridicamente circoscritto, fondato su atti non vincolanti e subordinato alla cornice costituzionale che attribuisce allo Stato la responsabilità primaria della rappresentanza internazionale e dell'adempimento degli obblighi internazionali, a garanzia dell'unità e della coerenza dell'ordinamento.

5. *L'accordo di cooperazione come strumento di gestione: i casi della Calabria in materia sanitaria e del Friuli-Venezia Giulia in materia ambientale*

Nell'ambito delle politiche regionali, gli accordi di cooperazione si sono rivelati strumenti strategici per affrontare situazioni di emergenza, soprattutto in settori delicati come quello sanitario. In particolare, la Regione Calabria rappresenta un esempio significativo di come tali strumenti, nel rispetto del dettato costituzionale e della normativa statale di riferimento, possano essere utilizzati in modo funzionale per garantire risposte rapide ed efficaci ai bisogni della collettività.

Il modello Calabria prevede la stipula di accordi di cooperazione come strumento operativo per il rafforzamento e la gestione del sistema sanitario regionale, in particolare in situazioni emergenziali o di criticità strutturale.

La Regione ha fatto ricorso a intese e protocolli tecnici, spesso con enti pubblici e privati, sia nazionali che internazionali, con l'obiettivo di colmare carenze organizzative, migliorare l'offerta sanitaria e garantire continuità assistenziale. Tali accordi si sono concretizzati, ad esempio, nella mobilitazione temporanea di personale medico e sanitario, nella fornitura di tecnologie e servizi specialistici, nonché nella realizzazione di percorsi formativi.

Uno degli aspetti peculiari di questo modello è la rapidità procedurale con cui tali accordi possono essere attivati, grazie al coordinamento tra la Regione, il Ministero della Salute e, in alcuni casi, il Ministero degli Affari Esteri,

nel rispetto delle competenze concorrenti previste dall'art. 117 Cost. Questo approccio ha consentito di superare, almeno parzialmente, lentezze burocratiche e di intervenire in modo più diretto e mirato in situazioni emergenziali.

Il modello Calabria si configura così come un laboratorio che mostra come la cooperazione inter-istituzionale, anche in forma transfrontaliera, possa tradursi in uno strumento concreto di *governance* territoriale, specialmente in settori sensibili come quello della salute pubblica.

In sintesi, l'accordo di cooperazione in Calabria rappresenta un modello operativo che, grazie a una forte componente di coordinamento e comunicazione tra le autorità, si configura come un efficace strumento di gestione dell'emergenza del sistema sanitario regionale[20].

Il modello Calabria per fronteggiare l'emergenza del sistema sanitario, oltre a mettere in campo strumenti tipici del potere regionale, ha posto in essere una strategia gestionale innovativa tramite strumenti di potere estero.

Uno degli esempi più significativi è rappresentato dall'accordo di cooperazione sottoscritto con il Governo di Cuba, volto a fronteggiare l'emergenza legata alla carenza di personale medico nel sistema sanitario regionale.

Il 31 ottobre 2022 è stato pubblicato il DCA n. 146, avente come oggetto «Approvazione Contratto Attuativo dell'accordo quadro sottoscritto in data 17 agosto 2022 con la *Comercializadora de Servicios Medicos Cubanos* S.A. (CSMC S.A.) di cooperazione per la fornitura di servizi medici e sanitari». L'accordo di cooperazione tra la Regione Calabria e la *Comercializadora de Servicios Médicos Cubanos* S.A. (CSMC S.A.) nasce in un contesto socio-politico segnato da persistenti criticità strutturali del sistema sanitario regionale. Queste condizioni hanno determinato la necessità di interventi straordinari

[20] Cfr. Regione Calabria, *Relazione sullo stato dell'emergenza sanitaria regionale e gli interventi in cooperazione internazionale*, 2022. Tale documento descrive l'accordo di cooperazione con il Governo di Cuba e altre iniziative regionali per affrontare l'emergenza sanitaria, con particolare attenzione al reclutamento di medici cubani nel sistema sanitario calabrese.

per garantire la continuità assistenziale, soprattutto nei reparti ad alta specializzazione e nelle Province maggiormente svantaggiate.

L'intesa, siglata nel 2022 e successivamente prorogata fino al dicembre 2027, prevede l'invio di circa 500 medici cubani per supportare il Servizio Sanitario Regionale, in particolare nelle aree caratterizzate da maggiore criticità assistenziale. Tale strumento ha l'obiettivo di assicurare la continuità dei servizi sanitari e di potenziare la capacità di risposta a situazioni di urgenza sanitaria.

In termini procedurali, i medici cubani sono selezionati e ammessi all'esercizio della professione in Italia previa verifica dei titoli e dell'idoneità secondo la normativa nazionale, in deroga ai requisiti ordinari, come consentito in contesti emergenziali.

Dal punto di vista contrattuale, i professionisti stranieri sono assunti con contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, nel rispetto della disciplina italiana in materia di lavoro pubblico.

Ad oggi, la Calabria rappresenta l'unica Regione italiana ad aver attivato un accordo internazionale per l'impiego strutturato di personale medico straniero, rendendo questo modello un'esperienza pionieristica nel panorama nazionale in materia di cooperazione sanitaria internazionale[21].

Durante la fase acuta della pandemia di COVID-19, altre Regioni italiane, come la Lombardia e il Piemonte, hanno beneficiato temporaneamente del supporto di medici cubani inviati attraverso accordi emergenziali.

Lo strumento dell'accordo di cooperazione internazionale, previsto per le Regioni italiane ai sensi dell'art. 117, co. 9, Cost. e disciplinato nella sua

[21] Cfr. in tema, tra gli altri, F. ANGELINI, *Autonomia differenziata e tutela della salute: autonomia competitiva dei Sistemi sanitari regionali* vs *universalismo solidale del Sistema sanitario nazionale*, in *Federalismi.it* (*www.federalismi.it*), 15/2019, 1 ss.; G.A. PRIMERANO, *Il commissariamento della sanità regionale nella prospettiva del riequilibrio territoriale*, in *Nuove aut.* (*www.nuoveautonomie.it*), 2/2023, 667 ss.

attuazione dalla legge n. 131/2003, ha trovato applicazione anche nel delicato settore della tutela ambientale. Un caso emblematico è rappresentato dal consolidamento della *partnership* tra la Regione Friuli-Venezia Giulia e la Repubblica di Slovenia, finalizzata alla gestione congiunta delle sfide ambientali transfrontaliere.

In particolare, il 21 marzo 2025, a Trieste, è stato siglato un nuovo accordo di cooperazione tra ARPA FVG (Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente del Friuli-Venezia Giulia) e ARSO (Agenzia per l'Ambiente della Slovenia). Questo accordo si configura come uno strumento tecnico e programmatico di *soft law*, privo di valore vincolante sul piano del diritto internazionale, ma pienamente rilevante nell'ambito della cooperazione decentrata transfrontaliera.

L'intesa mira a rafforzare la collaborazione istituzionale tra i due enti attraverso attività comuni di monitoraggio della qualità dell'aria, delle acque e del suolo, lo scambio di dati e informazioni ambientali, la realizzazione di analisi di laboratorio condivise, nonché la partecipazione congiunta a progetti europei in materia di sostenibilità ambientale.

Questo nuovo accordo si inserisce in una collaborazione avviata già nel 2016 a Gorizia, quando venne firmata una prima intesa tra le stesse agenzie ambientali, con l'obiettivo di valutare congiuntamente lo stato ecologico dei corpi idrici, la qualità dell'aria e il monitoraggio ambientale transfrontaliero. La rinnovata intesa del 2025 rappresenta, dunque, un'evoluzione e un consolidamento di quel percorso, in risposta alle nuove esigenze climatiche, ecologiche e tecnologiche emerse negli ultimi anni.

Questa esperienza dimostra come gli accordi di cooperazione internazionale stipulati dalle Regioni, seppur privi di valore cogente sul piano del diritto dei trattati, possano svolgere un ruolo essenziale nella costruzione di reti istituzionali, nella *governance* multilivello e nella gestione sostenibile delle risorse naturali, promuovendo modelli di sviluppo basati sulla condivisione delle buone pratiche e sul principio di prossimità.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

In un contesto in cui le questioni ambientali travalicano i confini nazionali, la cooperazione transfrontaliera tra Friuli-Venezia Giulia e Slovenia rappresenta un esempio virtuoso di sinergia territoriale, che punta alla valorizzazione del patrimonio naturale condiviso, alla prevenzione dei rischi ambientali comuni e all'attuazione degli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

Analogamente agli esempi precedenti, la Regione Veneto ha instaurato un accordo di cooperazione transfrontaliera con la Repubblica d'Austria, finalizzato alla prevenzione e gestione dei rischi idrogeologici. L'intesa, disciplinata nell'ambito delle competenze concorrenti *ex* art. 117, co. 9, Cost., e attuata secondo la legge n. 131/2003, è stata sottoscritta a Udine il 15 settembre 2024. Prevede lo scambio di dati tecnici, la realizzazione di simulazioni congiunte e l'elaborazione di piani di emergenza coordinati nelle aree di confine più vulnerabili. La cooperazione promuove, inoltre, attività di formazione specialistica e campagne di sensibilizzazione rivolte alle comunità locali.

6. *Conclusioni: prospettive alla luce dei nuovi modelli*

La cooperazione transfrontaliera regionale si configura oggi come parte integrante di un più ampio processo evolutivo delle relazioni tra territori, finalizzato alla costruzione di modelli operativi innovativi capaci di affrontare congiuntamente sfide comuni e di promuovere uno sviluppo sostenibile, equo e integrato. Tale cooperazione si radica in un contesto normativo e progettuale consolidato, espressione di una *governance* multilivello tra Regioni, enti locali e istituzioni sovranazionali.

Un esempio paradigmatico di tale approccio è rappresentato dai Piani Integrati Territoriali (PITER+) previsti nell'ambito del Programma *Interreg* Francia-Italia ALCOTRA 2021-2027, cofinanziato dall'Unione Europea. Si

tratta di sei piani congiunti che coinvolgono diverse Regioni italiane (tra cui Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta) e controparti francesi dell'area alpina. I PITER+ costituiscono strumenti strategici di cooperazione che, attraverso progetti tematici integrati, mirano a rafforzare lo sviluppo socio-economico e ambientale delle aree di confine, affrontando problematiche condivise quali il cambiamento climatico, la transizione digitale, la mobilità sostenibile, la resilienza dei territori e la coesione sociale.

Questa forma di collaborazione sovraregionale consente di superare la mera logica della prossimità geografica, promuovendo un vero e proprio sistema di *governance* condivisa, capace di armonizzare prassi amministrative, scelte politiche e strumenti normativi. Si delinea, in tal modo, un modello di cooperazione transfrontaliera avanzata, in cui le Regioni svolgono un ruolo attivo come attori internazionali sub-statali, in linea con i principi di sussidiarietà, differenziazione e leale collaborazione previsti dalla Costituzione italiana.

È evidente che tali esperienze rappresentano un'opportunità strategica per valorizzare la dimensione territoriale delle politiche pubbliche europee, stimolando un processo di integrazione dal basso che rafforza la legittimità e l'efficacia dell'azione pubblica nei confronti delle comunità locali.

In questo scenario, il modello italiano, pur inquadrato entro i limiti costituzionali imposti dall'art. 117, co. 9, e dalla legge n. 131/2003, mostra una progressiva apertura verso forme di cooperazione internazionale più autonome e strutturate da parte delle Regioni. Tali forme, tuttavia, devono sempre garantire la coerenza con gli orientamenti di politica estera nazionale e la salvaguardia degli interessi unitari dello Stato.

Alla luce delle nuove sfide globali, come le emergenze sanitarie, i fenomeni migratori e le transizioni ecologiche e digitali, si rende necessario consolidare un quadro normativo e operativo flessibile e inclusivo, in grado di adattarsi alle specificità territoriali e alle dinamiche evolutive del contesto europeo.

Sebbene l'articolazione delle competenze in materia di relazioni internazionali resti saldamente ancorata alla titolarità statale e non risulti differenziabile attraverso il procedimento *ex* art. 116, co. 3, Cost., permane uno spazio operativo per le Regioni, soprattutto in chiave collaborativa, laddove le attività internazionali si connettono a materie di competenza regionale. Le forme di cooperazione illustrate mostrano come le Regioni possano incidere sull'indirizzo e sulla concreta attuazione della politica estera statale, contribuendo all'evoluzione di un modello multilivello di rappresentanza degli interessi territoriali. Le prospettive future potrebbero dunque orientarsi verso un rafforzamento del ruolo delle Regioni nella definizione e attuazione di politiche transfrontaliere, potenziando gli strumenti della cooperazione decentrata e valorizzando il contributo delle realtà locali nella costruzione di una *governance* europea policentrica e partecipativa.