

Il rilancio della cooperazione bilaterale tra Italia e Francia nella cornice europea: tra difficoltà e buoni propositi

di Michele Vellano

1. – Il 25 giugno 2026 si è tenuto ad Antibes, in Costa Azzurra, il 36° vertice intergovernativo tra Italia e Francia. L'incontro, che dovrebbe avere cadenza annuale, si è svolto dopo molti rinvii e a distanza di ben sei anni dal precedente a Napoli il 27 febbraio 2020. Dal contenuto della dichiarazione finale congiunta molto estesa e insolitamente dettagliata ([v. it.diplomatie.gouv.fr/it/dichiarazione-congiunta-36deg-vertice-franco-italiano](http://it.diplomatie.gouv.fr/it/dichiarazione-congiunta-36deg-vertice-franco-italiano)) emerge con chiarezza la condivisa volontà di rilanciare i rapporti bilaterali tra i due Paesi. Potrebbe essere la svolta per un rapporto complesso e, comunque, sempre intenso che è fondamentale oltre che per l'economia dei due Paesi, più in generale, per la tenuta complessiva dell'Unione europea. Merita, dunque, riflettere sullo stato di salute dei rapporti tra Italia e Francia, mettendone in evidenza la loro capacità di cooperare bilateralmente dentro e fuori la cornice europea.

Le radici dell'attuale cooperazione tra l'Italia e la Francia sono profonde e molto risalenti nel tempo. Alla base delle reciproche relazioni vi sono senza dubbio la prossimità geografica dei due Paesi che condividono oltre 500 Km di confine terrestre, le vicende storiche che ne hanno a più riprese fortemente intrecciato i destini, le dimensioni territoriali, demografiche ed economiche non dissimili ma, soprattutto, la condivisione di un patrimonio culturale e giuridico comune che trova il suo denominatore comune nella tradizione della lingua latina e del diritto romano.

In questa sede non interessa ripercorrere le singole tappe di questo particolare rapporto bilaterale, il cui contenuto è stato oggetto di analisi e di approfondimenti a partire da entrambi i versanti delle Alpi e non potrebbe nemmeno trovare qui un'utile sintesi (sia qui, dunque, sufficiente rinviare a G. Bertrand, J.Y. Fretigne, A. Giaccone, *La France et l'Italie. Histoire de deux nations sœurs*, Paris, 2016). Ci limiteremo a ricordare come questa specialità di relazioni sia stata pienamente colta da illustri intellettuali e uomini di Stato che, molto prima che la cooperazione assumesse gli attuali caratteri di continuità e organizzazione, hanno fornito esempio, con le loro opere e i loro discorsi, dei vantaggi e dei benefici del confronto e dell'arricchimento di idee provenienti dai due Paesi. Per limitarci a un solo esempio, il generale Charles de Gaulle, in occasione di un ricevimento svolto al Palais de l'Élysée in onore

dell'ambasciatore Giovanni Fornari il 17 gennaio 1969, dichiarò: «L'Italie et la France sont voisines. Elles sont cousines. Elles sont latines. C'est dire, qu'au fond de leur nature, tout les porte à se tenir pour des amies privilégiées».

Neppure sarà qui necessario dare conto dettagliatamente dei singoli contenuti dell'attuale cooperazione bilaterale, che è estremamente ampia e variegata. Ci limitiamo, perciò, a constatare l'esistenza di una crescita diffusa degli scambi di beni e servizi che assume sempre più rilievo, anche economico, nelle relazioni tra i due Paesi nell'ambito del sistema istituzionale europeo (per un inquadramento dei presupposti giuridici in tale ambito si rinvia a O. Porchia, *I rapporti bilaterali tra Stati membri nel quadro dell'Unione europea*, in *Dir. UE*, 2019, 159 ss.). L'avanzamento del processo di integrazione europea e, in particolare, la creazione e il consolidarsi del Mercato unico, hanno, infatti, facilitato questi scambi, così come la crescente presenza di cittadini italiani residenti in Francia e viceversa. Attualmente, in Francia vivono circa 340.000 cittadini italiani, mentre in Italia risiedono circa 130.000 cittadini francesi. Nel 2025 l'interscambio ha superato la soglia record di 112 miliardi di euro. La Francia è il 2° partner commerciale dell'Italia e rappresenta il 10,1% delle esportazioni italiane. L'Italia è il 3° partner commerciale della Francia e rappresenta l'8,2% delle esportazioni francesi. Infine, la Francia è il primo investitore estero in Italia con oltre 100 miliardi di euro di investimenti nel 2025, mentre l'Italia è il 9° investitore in Francia con 52,8 miliardi di euro nel 2024 (dati tratti dal sito dell'Ambasciata di Francia in Italia: it.ambafrance.org/La-relation-franco-italienne-en-chiffres-cles).

In questa sede ci concentreremo, allora, a prendere in considerazioni due soli aspetti della cooperazione bilaterale tra Italia e Francia a nostro avviso particolarmente significativi, non prima di avere dato sinteticamente conto dello stato generale delle relazioni tra questi due Paesi nell'ultimo lustro e della principale novità intervenuta in tale lasso di tempo.

2. – Prendendo a riferimento, in particolare, i rapporti tra Italia e Francia dal 2022 in poi (coincisi con il secondo mandato quinquennale del Presidente Emmanuel Macron e la presidenza del Consiglio dei Ministri di Giorgia Meloni) non sono mancate incomprensioni e, talvolta, persino tensioni in relazione a vari fronti, a cominciare dall'approccio da tenere in relazione alla guerra, iniziata nel febbraio 2022 e tutt'ora in corso, tra la Federazione russa e l'Ucraina e alla sempre attuale questione di come governare il flusso di immigrazione clandestina attraverso il Mediterraneo. In precedenza, per altro, i rapporti diplomatici tra Italia e Francia sono stati ancora più tesi fino a culminare nella clamorosa decisione del Presidente Macron di richiamare temporaneamente in patria il massimo rappresentante diplomatico francese in Italia, ambasciatore Christian Masset, il 7 febbraio 2019, a seguito di dichiarazioni considerate oltraggiose e "attacchi senza precedenti" da parte di esponenti del governo italiano dell'epoca (composto da M5S e Lega) e alla posizioni espresse da questi ultimi in relazione alle manifestazioni in Francia dei c.d. "Gilet Gialli". Segnale inequivocabile di questa sostanziale e

perdurante assenza di sintonia politica sui grandi temi, è stato il reiterato rinvio del tradizionale vertice intergovernativo fino al suo recente svolgimento ad Antibes.

Nel quadro complessivamente instabile delle relazioni politiche tra Italia e Francia nei cinque anni appena trascorsi, si iscrive il raggiungimento di un obiettivo di lunga portata perché volto a stabilizzare e rendere più produttivo il rapporto tra i due Paesi nella continuità e al riparo, possibilmente, dalle intemperie politiche congiunturali. Ci si riferisce al noto Trattato del Quirinale, accordo di cooperazione bilaterale rafforzata tra Italia e Francia. Firmato a Roma il 26 novembre 2021 da Mario Draghi ed Emmanuel Macron ed entrato in vigore il 1° febbraio 2023, l'accordo mira a stringere i rapporti politici, economici e culturali tra i due Paesi sul modello del Trattato dell'Eliseo che governa da tempo i rapporti bilaterali tra Francia e Germania. La stessa denominazione del Trattato del Quirinale mette ben in evidenza l'impostazione istituzionale che lo contraddistingue e che sembra volere compensare la tradizionale asimmetria di rapporti tra un Presidente della Repubblica e un Presidente del Consiglio dei Ministri come conseguenza di assetti democratici diversi disegnati dalle rispettive costituzioni (Repubblica presidenziale in un caso e Repubblica parlamentare nell'altro). Il Trattato del Quirinale è stato altresì interpretato come espressione della volontà, soprattutto italiana, di riequilibrare l'assetto alla base dell'architettura europea che tradizionalmente vede nell'asse franco-tedesco (formalizzato, appunto, nel Trattato dell'Eliseo) un rapporto privilegiato o, comunque, preferenziale tra Francia e Germania. Il Trattato del Quirinale consiste in undici articoli tematici riferiti alle diverse aree in cui i due Paesi intendono costruire una collaborazione bilaterale strutturata e rafforzata, cioè rispettivamente: affari esteri; sicurezza e difesa; affari europei; politiche migratorie, giustizia e affari interni; cooperazione economica, industriale e digitale; sviluppo sociale, sostenibile e inclusivo; spazio; istruzione e formazione, ricerca e innovazione; cultura, giovani e società civile; cooperazione transfrontaliera; organizzazione. Concepito, principalmente, come Trattato cornice, esso prevede, comunque, un organo di stimolo e di verifica delle attività bilaterali che si riunisce periodicamente. Quest'ultimo, denominato Comitato strategico paritetico, è stato istituito a livello dei Segretari Generali dei Ministeri degli Affari Esteri con l'incarico di dare attuazione a un programma di lavoro rinnovato periodicamente. Esso definisce, in collegamento con gli altri ministeri coinvolti, le strategie e le azioni comuni e formula raccomandazioni sull'attuazione degli impegni assunti nel quadro del Trattato, di cui monitora e valuta l'applicazione. A poco più di tre anni dall'entrata in vigore del Trattato del Quirinale, è forse ancora prematuro esprimere una valutazione di insieme in ordine al suo successo o meno. Neppure pare utile riportare in questa sede una mera rassegna di iniziative intraprese e svolte con richiamo allo stesso Trattato e riportabili ai molti settori di cooperazione che lo contraddistinguono. Sembra a chi scrive maggiormente interessante soffermarsi brevemente su due specifici e rilevanti ambiti di collaborazione bilaterale, in primo luogo la cooperazione territoriale transfrontaliera e in secondo luogo la difesa e

cogliere l'eventuale apporto positivo prodotto dall'entrata in vigore del nuovo Trattato rispetto alla cooperazione bilaterale tra i due Stati.

3. – Come abbiamo già anticipato, l'Italia e la Francia condividono un lungo tratto di frontiera terrestre e di frontiera marittima e da ormai molti decenni amministrano congiuntamente le risorse del bilancio europeo messe a disposizioni per realizzare progetti concreti a beneficio, soprattutto, delle rispettive popolazioni che risiedono in queste zone, rispettivamente di montagna e di mare, considerate, fino al recente passato periferiche e poco attrattive di investimenti nazionali ed esteri. Anche in questo caso, l'intensa cooperazione non cancella alcune perduranti divergenze tra i due Paesi. L'Italia e Francia, infatti, mantengono tutt'ora aperte due controversie, una territoriale e una marittima.

Nel primo caso, la controversia riguarda il passaggio del confine sul Massiccio del Monte Bianco che per l'Italia coincide con la linea del dislivello e che, di conseguenze, rende la vetta per metà italiana e per metà francese. La querelle trova le sue radici storiche in una diversa interpretazione delle mappe allegate al Trattato di Torino, firmato il 24 marzo 1860 tra il Regno di Sardegna e la Francia, con la cessione di Nizza e Savoia alla Francia (in proposito sia consentito rinviare a R. Louven, M. Vellano (a cura di), *Monte Bianco. Una montagna senza confini*, Milano 2024). La controversia è, per così dire, attualmente congelata, senza che nessuna delle due Parti abbia interesse a riattivarla, benché parrebbe giuridicamente possibile adire la Corte di Giustizia dell'Unione europea quale foro di composizione ai sensi dell'art. 273 TFUE. A tale proposito, parrebbe effettivamente più proficuo seguire percorsi alternativi a quelli strettamente giuridici e così in tale ottica, potrebbe essere considerata l'opportunità di chiedere congiuntamente da parte dei due Paesi l'assegnazione, in relazione alla vetta del Monte Bianco, del marchio del patrimonio europeo (*European Heritage Label*) ai sensi della Decisione n. 2011/1194/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011. Lo *European Heritage Label* viene assegnato per valorizzare siti, anche naturali, che assumono un significato particolare per la storia e il patrimonio culturale europei in vista del rafforzamento dell'identità europea, soprattutto tra i giovani. Tale istituto costituisce un'azione dell'Unione in ambito culturale ai sensi dell'art. 167, par. 5, TFUE volto al "rafforzamento del senso di appartenenza dei cittadini europei all'Unione [...] sulla base dei valori comuni e degli elementi della storia e del patrimonio culturale europei, nonché della consapevolezza della diversità nazionale e regionale" (art. 3, par. 1 della Decisione n. 2011/1194/UE). Dal 2013 ad oggi, il marchio è stato attribuito a sessanta siti, tra i quali figurano cinque siti localizzati in Francia (l'Abbazia di Cluny, il quartiere europeo di Strasburgo, la casa di Robert Schuman presso Scy-Chazelles, l'ex campo di concentramento di Natzweiler e i suoi sottocampi, nonché il Memoriale di Chambon-sur-Lignon) e quattro in Italia (l'Isola di Ventotene, il Museo Casa Alcide De Gasperi presso Pieve Tesino, l'area archeologica di Ostia antica e il Forte di Cadine). Proprio il carattere della transnazionalità del sito permetterebbe di superare e de-enfatizzare, nella comune prospettiva europea e in piena

coerenza con lo spirito posto a base del Trattato del Quirinale, le contrapposizioni che i confini tradizionalmente evocano.

Con ricadute economiche più rilevanti e meno simboliche l'altra disputa, quella marittima, sorta tra Italia e Francia, a seguito della sottoscrizione del Trattato di Caen del 21 marzo 2015, un accordo, volto a ridefinire i confini marittimi tra i due Paesi, che l'Italia ha bloccato senza completare la ratifica a seguito delle proteste sollevate dai pescatori italiani che hanno rilevato che la mappa allegata al Trattato sanciva la sottrazione di porzioni significative di mare precedentemente liberamente solcate e sfruttate da pescherecci sia francesi che italiani (in particolare, la c.d. "fossa del cimitero" tra Ventimiglia e Mentone dove si riproducono i pregiati gamberoni rossi, oltre ad alcune zone a Nord e Nord-Ovest della Sardegna, fondamentali per il sostentamento dei pescatori sardi). Il Trattato di Caen, come detto, non è mai stato ratificato dal Parlamento italiano. Nondimeno Parigi ha cercato di portarsi avanti con azioni unilaterali (fermo e multe ai pescherecci italiani poi rientrate, pubblicazione della cartina allegata al Trattato di Caen pubblicate su siti ufficiali del governo francese e non rimosse nonostante le proteste di quello italiano). A questo proposito il Trattato del Quirinale potrebbe tornare utile tramite il Comitato strategico paritetico nel cui ambito il dialogo su come dare soluzione alla controversia potrebbe riprendere.

Indipendentemente dalle evocate e irrisolte dispute territoriali e marittime, la collaborazione tra Italia e Francia ha prodotto negli ultimi settant'anni importanti risultati grazie, soprattutto, agli stanziamenti europei attraverso gli appositi programmi, a cominciare da Interreg ALCOTRA, che hanno consentito la realizzazione di progetti concreti di significativo impatto economico e sociale a beneficio delle collettività locali. In questo quadro, già positivo, si inserisce il Trattato del Quirinale che dedica un apposito articolo (il 10) all'incentivazione della cooperazione transfrontaliera da attuarsi, in particolare, tramite l'apporto di un apposito Comitato di cooperazione frontaliere, presieduto dai ministri competenti delle Parti contraenti e con il coinvolgimento dei rappresentanti delle autorità locali, delle collettività frontaliere e degli organismi di cooperazione frontaliere, dei parlamentari e delle amministrazioni centrali. Un aspetto che merita particolare attenzione concerne l'incoraggiamento alle autorità territoriali locali a farsi promotrici di iniziative in diversi ambiti (trasporti, ambiente, sanità, energia e cultura) sulla base di accordi bilaterali basati sulle esigenze delle popolazioni residenti a ridosso del confine comune. Non pare, perciò, azzardato sostenere che il Trattato del Quirinale costituisca una sorta di Accordo quadro intergovernativo che fornisce idonea base giuridica alla stipula di accordi esecutivi di secondo livello tra autorità locali (naturalmente nei limiti delle rispettive competenze e attribuzioni loro riservate dalle costituzioni dei due Paesi). Tali opportunità potrebbero esse colte in relazione all'impiego delle apposite risorse che saranno stanziare, nell'ambito del bilancio pluriennale 2028-2034 dell'Unione europea, per incentivare la cooperazione transfrontaliera.

4. – Un secondo ambito che suscita particolare interesse, con riferimento allo stato attuale della cooperazione bilaterale tra Italia e Francia e che potrebbe giovare dall'entrata in vigore del Trattato del Quirinale (art. 2), è senz'altro quello della sicurezza e difesa e, più in particolare, dell'industria della difesa. Attraverso la PESCO (Cooperazione Strutturata Permanente, o Permanent Structured Cooperation), ossia il quadro di cooperazione della difesa dell'Unione Europea che consente, ai sensi dell'art. 46 TUE, agli Stati membri di sviluppare e investire congiuntamente in capacità militari, Italia e Francia realizzano, a partire dal 2017 in poi, importati progetti di cooperazione tra loro e con altri Stati membri con significative ricadute concrete. Limitandoci a segnalare gli accordi esclusivamente tra Italia e Francia, citiamo i seguenti progetti: a) una piattaforma europea per aerostato in alta atmosfera – con capacità persistente d'intelligence, sorveglianza e riconoscimento (avviato nel 2018); b) una stazione di attracco per droni su aerogiri (2021); d) navi modulari per fondali marini (avviato nel 2023). Questa collaborazione mirata si colloca nel quadro di relazioni intense tra società pubbliche e private dei due Paesi che operano, al massimo livello, nei rispettivi settori di competenza (in particolare, navale e aereo-spaziale), talvolta in collaborazione e più spesso in concorrenza tra loro. Un esempio di fattiva collaborazione tra società italiane (Fincantieri e Leonardo) e francesi (Naval Group e Thales) è costituita dal programma FREMM (Fregate Europee Multi-Missione) che ha portato al varo di fregate impiegate nelle Marine militari dei due Paesi, nonché vendute a Paesi terzi (in proposito si rinvia all'ampia e approfondita analisi di. Munari, L. Calzolari, *Chantiers navals et capacité maritime militaire: politique industrielle ou défense commune européenne?*, in *Rev. trim. droit eur.*, 2026, 275 ss.). Infine, nel comunicato finale del recente vertice italo-francese ad Antibes, viene espressamente menzionato l'impegno a realizzare progetti bilaterali in corso sulla difesa aerea, come SAMP/T NG e il futuro intercettore contro le minacce ipersoniche nonché a istituire un comitato strategico industriale bilaterale per dare attuazione alla nuova tabella di marcia bilaterale nel settore della difesa (2026-2031). La cooperazione tra le forze armate di Italia e Francia avviene, a livello bilaterale, anche al di fuori della cornice istituzionale garantita dal Trattato sull'Unione europea. Un nuovo e promettente scenario di cooperazione tra l'Italia e la Francia, nel contesto internazionale, è costituito, ad esempio, dallo sforzo congiunto di dare vita a una struttura mista, civile e militare, per la salvaguardia del patrimonio culturale in situazioni di crisi. In seguito alla risoluzione 2347/2017 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, alla dichiarazione di Abu Dhabi e alla riunione del G7 a Firenze, l'Italia e la Francia sono particolarmente impegnate, a partire dal 2017, per proteggere il patrimonio culturale in pericolo, attingendo ad una rete di esperti del patrimonio per la Francia e, per l'Italia, al Comando Tutela del Patrimonio ed alla sua Unità specializzata 'Unite4Heritage', nonché alla lotta del commercio illegale dei beni culturali.

5. – In conclusione, lo stato attuale della cooperazione bilaterale tra Italia e Francia, benché contraddistinto da un andamento instabile e talvolta -

almeno apparentemente – contraddittorio, suscita ottimismo in relazione alla sua futura evoluzione almeno in alcuni settori, a condizione che l'impegno prioritario di appartenenza all'Unione europea sia mantenuto da entrambi gli Stati. Impegno che non si esaurisce nella mera membership, accompagnata dalla prioritaria e strenua difesa dell'interesse nazionale, ma si esprime, come recita l'art. 4, ultimo comma, TUE nel facilitare "all'Unione l'adempimento dei suoi compiti" e nell'astenersi "da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione". Coerentemente a questa impostazione, sempre ai sensi dell'art. 4 TUE, terzo comma, "in virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione europea e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati". Gli esiti delle elezioni presidenziali in Francia e di quelle politiche in Italia nel 2027 daranno indicazioni decisive in ordine alla effettiva interpretazione di tale impegno almeno per i successivi cinque anni.

Michele Vellano
Dip.to di Giurisprudenza
Università degli Studi di Torino
Michele.vellano@unito.it

