

Raffaella Coletti\*

*Verso una nuova governance transfrontaliera  
nell'Unione europea?  
Il caso del confine Italia-Francia<sup>1</sup>*

*Parole chiave:* Unione europea, confini, Trattato di Schengen, cooperazione transfrontaliera, Italia, Francia.

La crisi dell'Unione europea si manifesta prepotentemente ai suoi confini. Non solo i confini esterni della 'fortezza Europa', ma anche quelli interni tra Stati membri sono tornati al centro del dibattito politico in risposta alle diverse crisi degli ultimi anni. Se da un lato la volontà di 'riprendere il controllo' ha portato al riemergere di limitazioni per attraversare il territorio europeo, altri processi si sono attivati in parallelo a diverse scale, contribuendo a risignificare i confini intra-europei. Attraverso un'analisi del confine tra Italia e Francia, l'articolo sostiene innanzitutto la necessità di porre l'accento sulla coesistenza di processi diversi per comprendere le dinamiche in atto al confine; in secondo luogo, si propone di interrogarsi sugli effetti di questa coesistenza, in particolare nella definizione di nuovi modelli di governance transfrontaliera.

*Towards a new cross-border governance in the European Union? The case of the Italy-France border*

*Keywords:* European Union, borders, Schengen Treaty, cross-border cooperation, Italy, France.

The crisis of the European Union manifests itself forcefully at its borders. Not only the external borders of 'fortress Europe', but also the internal borders between member states have returned to the centre of political debate in response to the various crises of recent

\* CNR ISSIRFA - Consiglio Nazionale delle Ricerche, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini", Via dei Taurini 19, 00185 Roma, raffaella.coletti@cnr.it.

<sup>1</sup> Questo paper rientra tra le attività del PRIN "Italian borderscapes after 2020. Mapping, Unfolding, and re-framing border territories in response to the Covid-19 pandemic" (20225TN2R9), finanziato dall'Unione europea – Next generation EU.

Saggio proposto alla redazione il 13 luglio 2023, accettato il 22 dicembre 2023.

*Rivista geografica italiana*, CXXXI, Fasc. 1, marzo 2024, Issn 0035-6697, pp. 91-111, Doi 10.3280/rgioa1-2024oa17378

Copyright © FrancoAngeli.

This work is released under Creative Commons Attribution - Non-Commercial – No Derivatives License.

For terms and conditions of usage please see:

<http://creativecommons.org>.

years. While the desire to 'take back control' has led to the re-emergence of restrictions for crossing the European territory, other processes were activated in parallel at different scales, contributing to the re-signification of intra-European borders. Through an analysis of the border between Italy and France, the paper first argues for the need to emphasize the coexistence of different processes in order to understand the dynamics at work at the border; second, it proposes to question the effects of this coexistence, particularly in the definition of new models of cross-border governance.

1. INTRODUZIONE. – Il progetto politico dell'Unione europea attraversa da diversi anni un innegabile periodo di crisi. La sfiducia crescente nel processo di integrazione è nutrita dalla difficoltà di gestione di una Europa a 27, ma anche dal susseguirsi delle sfide a scala globale. La crisi economica, la 'crisi migratoria', la pandemia, la crisi climatica, i conflitti in corso, le crescenti disuguaglianze che caratterizzano le società occidentali, hanno rappresentato e rappresentano sfide politiche che hanno messo continuamente alla prova le capacità di governo a diversi livelli. Non sempre le istituzioni si sono rivelate all'altezza del compito, contribuendo a nutrire la diffusione di un'ondata populista in tutto il mondo (Human Rights Watch, 2017; 2018). L'Unione europea non è esente da questi processi, e si trova quindi ad affrontare da alcuni anni quella che è stata definita una profonda "crisi esistenziale" (Zielonka, 2017), di cui la Brexit rappresenta l'esempio più tangibile. L'uscita del Regno Unito dall'Unione europea offre l'esempio principale del recupero di terreno della 'nazione' e dei suoi confini, che rappresentano i luoghi in cui la pretesa nazionale di "riprendere il controllo" si materializza (Kallis, 2018).

Sebbene i confini non siano mai effettivamente spariti (Foucher, 2016), il mito di un'Europa post-westphaliana, senza confini, ha costituito per lungo tempo il faro del processo di integrazione. Questo immaginario sembra oggi superato in favore di una interpretazione dell'arena europea come spazio di mediazione tra diversi interessi nazionali. La diffusione del nazionalismo ha sicuramente ricevuto un impulso importante dall'ondata di Covid-19 (Coletti e Filippetti, 2022), che ha stimolato il riemergere di confini a diverse scale (Radil *et al.*, 2021), ma il processo era comunque già iniziato negli anni precedenti (Bakardjleva Engelbrekt *et al.*, 2020). L'entusiasmo che aveva accompagnato lo storico allargamento del 2004, con lo spostamento ad est dei confini dell'Unione e l'ingresso di dieci nuovi stati membri, si contrappone plasticamente all'incapacità di proseguire nel percorso di adesione all'Ue dei paesi dei Balcani occidentali, nonostante le promesse avanzate in tal senso al vertice di Salonicco di cui ricorre nel 2023 il ventesimo anniversario.

Nazionalismo e confini sono tornati prepotentemente al centro della scena anche per quanto riguarda la gestione delle migrazioni internazionali. I cosiddetti 'confini esterni dell'UE' sono essenzialmente gestiti dagli stati membri di frontiera, che spesso lamentano la mancanza di adeguato supporto da parte delle istituzioni

comunitarie; d'altro canto, i cosiddetti movimenti secondari dei migranti determinano un impatto anche sui confini 'interni', offrendo un terreno di scontro tra stati membri (Shimmelfennig, 2021; Lutz e Karstens, 2021).

Il nuovo regime di gestione della mobilità ai confini interni, tuttavia, non si realizza in uno spazio vuoto, ma va a incidere su una serie di politiche e pratiche che nel corso degli ultimi trenta anni hanno portato avanti l'obiettivo dell'integrazione. La letteratura geografica ha analizzato in profondità questi processi e la creazione di una nuova 'territorialità' europea. A partire da questa letteratura, l'articolo intende porre l'accento sui diversi processi di gestione dei confini che si realizzano a diverse scale e sulle loro conseguenze. Il punto di partenza dell'analisi è il riconoscimento della distanza che spesso intercorre tra la narrazione che emerge quando si analizzano i confini in relazione alla questione migratoria e gli approcci che si focalizzano sulle relazioni transfrontaliere. Queste due letture tendono infatti a non sovrapporsi, anche quando si occupano dello stesso territorio; si sostiene che considerare le diverse dimensioni in atto al confine sia invece necessario per coglierne la complessità.

L'articolo analizza il caso del confine tra Italia e Francia, uno dei più critici in merito alla questione migratoria, ma anche un laboratorio di processi innovativi di governance della cooperazione transfrontaliera. Con questa espressione si fa riferimento alla struttura e governo delle interazioni che si realizzano al confine tra diversi attori (pubblici e privati) e diverse scale (da quella nazionale a quella locale), e dunque al modo del tutto peculiare in cui ciascun confine viene effettivamente gestito (e vissuto). Quello che si intende generalizzare non sono gli strumenti emersi in questo confine specifico, quanto piuttosto l'opportunità di adottare un approccio multidimensionale allo studio dei processi in corso nei diversi confini europei. Si sostiene infatti che solo in questo modo sia possibile cogliere quale regime di confine sia in formazione, e con quali conseguenze alle diverse scale.

L'articolo si basa su fonti secondarie (documenti e articoli di giornale) e sulla partecipazione diretta a una serie di eventi pubblici<sup>2</sup>. L'obiettivo è quello di fornire una cornice di riferimento che potrà essere successivamente arricchita attraverso indagini di campo. Per questa ragione la scala adottata fa riferimento all'intero confine, e non a località specifiche. Dopo un inquadramento dello stato dell'arte della letteratura in materia e sullo stato dei confini interni all'Unione europea (UE) (paragrafo 2), l'articolo introduce il caso studio del confine tra Italia e Fran-

<sup>2</sup> In particolare, tra il 2021 e il 2023: *Verso nuovi strumenti giuridici e programmatici per la cooperazione territoriale italo-francese*, Roma, 29 settembre 2021; *Il Trattato del Quirinale. Opportunità per la cooperazione transfrontaliera franco-italiana*, Roma, 5 maggio 2022; *Il Trattato del Quirinale: una firma che unisce Italia e Francia. Quali opportunità per i nostri territori?*, Imperia, 24 ottobre 2022; *La cooperazione transfrontaliera Italia-Francia a un anno dalla firma del Trattato del Quirinale*, Roma, 24 novembre 2022; *Primo Simposio della cooperazione transfrontaliera franco-italiana*, Mentone, 18-19 giugno 2023.

cia nel contesto europeo prima e dopo le diverse 'crisi' che lo hanno attraversato negli ultimi anni (paragrafo 3), focalizzandosi poi sulle principali innovazioni di governance (paragrafo 4). Vengono infine tracciate alcune conclusioni.

2. IL RITORNO DEI CONFINI: UNA PROSPETTIVA MULTISCALARE. – Il processo di integrazione europea ha rappresentato un fondamentale oggetto di ricerca geografica e politologica. Le trasformazioni dello spazio europeo sono state analizzate da molteplici prospettive socio-spaziali (Jessop *et al.*, 2008). Diversi autori hanno esplorato la complessa geografia politica dell'Unione europea (Sidaway, 2006) e le sue implicazioni in termini di europeizzazione e sovranità (Clark e Jones, 2008). La ricerca si è focalizzata sulle profonde trasformazioni vissute dal territorio e dall'identità europea attraverso il processo di integrazione (Berezin and Schain, 2003; Brenner, 2004; Allmendinger *et al.*, 2014). Il progetto politico dell'UE è stato analizzato nella sua dimensione spaziale come vera e propria produzione di uno spazio europeo, e non applicazione di politiche europee su uno spazio preesistente (Bialasiewicz *et al.*, 2013).

In questo contesto, centrale è il ruolo dei confini nazionali, o meglio del loro superamento. I confini sono stati analizzati come luoghi cardine dove esplorare la costruzione (materiale e simbolica) dell'UE e della sua identità (Paasi, 2002; Celata *et al.*, 2017; Van Houtum and Van Naerssen, 2002; Brambilla, 2015; Brambilla *et al.*, 2015; Scott *et al.*, 2018), ma anche, con particolare riguardo ai confini esterni dell'UE, come meccanismi di inclusione ed esclusione selettiva, apertura e chiusura, cooperazione e controllo (Berg and Ehin, 2006; Walters, 2006) o, per dirla con le parole di Mezzadra e Neilson (2013) di inclusione differenziale.

L'ampia letteratura che ha analizzato la territorialità del processo di integrazione europea e le sue implicazioni offre oggi una serie di spunti di analisi per affrontare processi che sembrano a tutti gli effetti avere invertito la rotta. La costruzione dello spazio e dell'identità europea indietreggia di fronte ad un ritorno prepotente del nazionalismo e del populismo nazionalista, stimolato da una serie di 'crisi' sociali ed economiche (Casaglia *et al.*, 2020). L'Europa, più che il risultato di uno sforzo comune di integrazione, sembra divenuta uno spazio di contesa o mediazione tra diversi interessi nazionali; gli effetti della nuova ondata di nazionalismo sui processi di europeizzazione e de-europeizzazione sono ancora da verificare (Delanty, 2023).

I confini, anche in questo caso, offrono una cartina al tornasole dei processi in corso. Innanzitutto, la cornice discorsiva è profondamente mutata nel corso degli ultimi anni. A lungo il discorso sui confini europei si è focalizzato sui confini 'esterni'. L'immagine della "fortezza Europa", definita per la prima volta da Johan Galtung negli anni Settanta e grandemente diffusa dentro e fuori dall'accademia, implica una critica alla costruzione di uno spazio 'europeo' attraverso una più

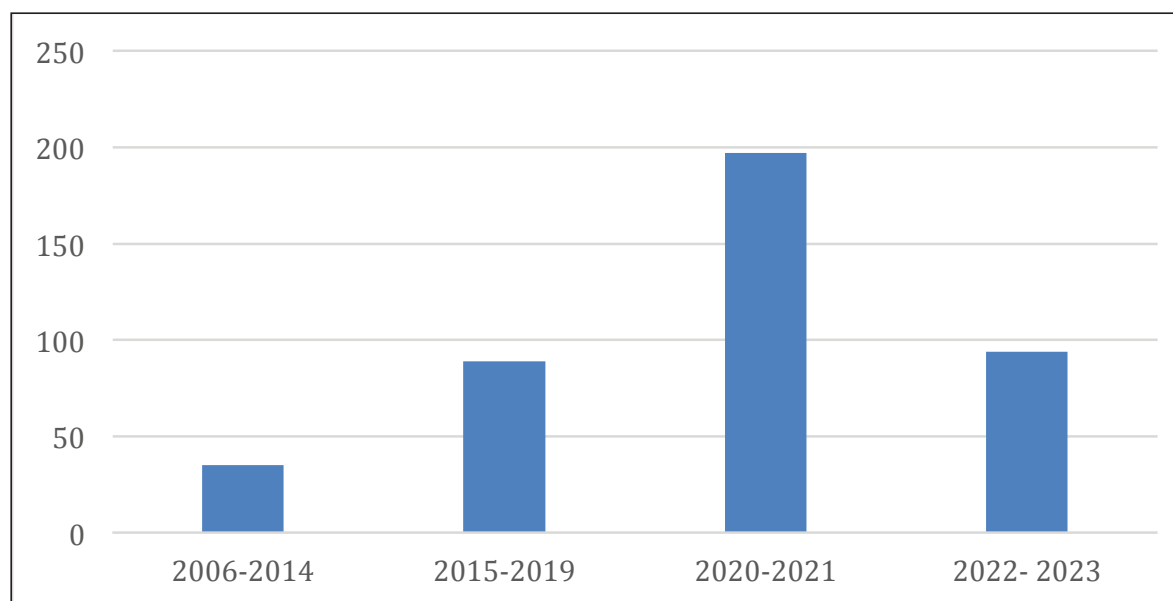
netta separazione da chi da questo spazio rimane escluso (Celata e Coletti, 2016). La creazione di questo spazio europeo, senza confini, è stata oggetto di politiche mirate (inclusi la creazione del mercato unico, il protocollo di Schengen, la cooperazione transfrontaliera e transnazionale), portatrici di una dimensione materiale ma anche di un significato simbolico. Parallelamente si sono fortificati i confini esterni, di nuovo su un piano materiale e simbolico, soprattutto a difesa dei flussi migratori. Ne sono esempio l'emergere di normative nazionali (come la legge Martelli in Italia, che nel 1990 per prima regola il fenomeno migratorio) ed europee (come la definizione dell'agenzia Frontex nel 2004, a fronte del già richiamato allargamento ad Est).

Nel contesto attuale, di contro, i confini nazionali sono riemersi prepotentemente nel discorso pubblico, in particolare per quanto riguarda la mobilità delle persone (Dubet, 2018). La crisi migratoria prima, e quella pandemica poi, hanno offerto il terreno per divergenze più o meno marcate tra Stati nazionali, che si sono materializzate sui confini. Inoltre, il tentativo di chiudere ermeticamente la "fortezza Europa" si è rivelato fallimentare, a fronte di una inevitabile porosità del confine di fronte a diversi tipi di flussi 'indesiderati'. Si sono sempre più diffuse pratiche di chiusura anche ai confini 'interni' all'UE, nel tentativo (per lo più illusorio) di controllare i flussi migratori o la circolazione del virus (Wolf e Ossewaarde, 2018; García Agustín e Jørgensen, 2019; Kriesi *et al.*, 2021; Genschel e Jachtenfuchs, 2021). Queste chiusure mettono in discussione lo stesso modello di integrazione europea.

Per avere una immediata percezione che 'qualcosa è cambiato' è sufficiente osservare il grafico seguente, che mostra il numero di chiusure unilaterali di Schengen dall'anno della sua approvazione. Il protocollo di Schengen, infatti, permette una sospensione unilaterale e la reintroduzione dei controlli al confine sulla base di due procedure (art. 28 e art. 25), legate rispettivamente a circostanze impreviste e circostanze prevedibili. Sebbene il controllo dei movimenti secondari sia stato avviato già con il protocollo ancora in vigore (come si discuterà più avanti), la sospensione del protocollo offre una immagine efficace dei processi in corso, anche perché Schengen rappresenta un risultato fondamentale dell'integrazione europea (Ceccorulli, 2019).

Il primo ricorso alla sospensione unilaterale risale al 2006. Da allora, sino al 2014, la misura è stata adottata saltuariamente, e in maniera pressoché esclusiva con riferimento a grandi eventi e dunque motivi generali di ordine pubblico. La prima impennata, dal 2015 al 2019, è sostanzialmente conseguente alla 'crisi' migratoria, che ha portato molti paesi – soprattutto dell'Europa centrale – a aumentare i controlli su parte dei propri confini, quando non sulla loro totalità. Il biennio 2020-2021 è stato caratterizzato prevalentemente dalle sospensioni legate alla diffusione della pandemia da Covid-19. Nel biennio 2022-2023 il numero di

sospensioni si riduce, ma supera quello del periodo 2015-2019, con motivazioni prevalentemente legate a migrazioni e sicurezza. La chiusura dello spazio Schengen chiaramente non determina una chiusura dei flussi; ma il ritorno ai controlli nell'attraversamento del confine ne esalta il carattere selettivo, attraverso un meccanismo esplicito di selezione di coloro che tentano di attraversarla.



*Fonte:* elaborazione propria sul documento “Full list of Member States’ notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code”, disponibile al link [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-12/Full-list-of-MS-notifications\\_en\\_6.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-12/Full-list-of-MS-notifications_en_6.pdf) (consultato il 5 novembre 2023).

*Fig. 1 - Numero di sospensioni unilaterali di Schengen negli intervalli di tempo considerati*

Il grafico mostra come la chiusura dei confini, sebbene strumentalizzata soprattutto nelle narrative dei partiti nazionalisti e sovranisti (Casaglia e Coletti, 2021) sia in realtà uno strumento che negli ultimi anni è stato adottato anche oltre questi steccati partitici: la politica nazionale recupera spazio metaforicamente e materialmente, cercando di offrire una immagine rassicurante di pieno controllo del proprio territorio, tanto più necessaria quanto più gli Stati, in effetti, perdono il controllo di fronte all'avanzare della globalizzazione (Brown, 2010).

D'altro canto, il ritorno dei confini in Europa va collocato nella storia di integrazione territoriale che ha progressivamente caratterizzato il vecchio continente. Da questo punto di vista anche i territori hanno conosciuto pratiche di integrazione, che in molti casi hanno resistito in vario modo ai tentativi di rottura degli ultimi anni. Alla chiusura dei confini di fronte ai flussi migratori fanno da contraltare numerose iniziative di solidarietà e aiuto, spesso organizzate in reti transnazionali



(Giliberti, 2020; Torre, 2023). Le chiusure attuate con la pandemia – spesso improvvisamente e unilateralmente, e senza informare o condividere la scelta con i territori di confine – sono state senz’altro traumatiche per i cittadini di frontiera (Fall, 2020), ma hanno paradossalmente stimolato l’iniziativa delle autorità e delle comunità locali nel farsi promotrici degli interessi dei cittadini frontalieri, sostenendo la necessità di mantenere aperti i confini con i propri governi nazionali e in ambito europeo (Coletti e Oddone, 2021; Svensson, 2022; Peyrony *et al.*, 2020; Medeiros *et al.*, 2021). In questo contesto, i territori di frontiera si sono confermati “laboratori viventi di integrazione”<sup>3</sup>, sostenuta anche attraverso i programmi di cooperazione Interreg della Politica di coesione, nel cui contesto sono stati sviluppati una serie di strumenti innovativi. Tra questi si segnala l’obiettivo specifico Interreg dedicato ad una migliore governance della cooperazione (*ISO 1*) introdotto nella programmazione 2021-2027, finalizzato tra l’altro a consentire progetti congiunti per superare i cosiddetti ‘ostacoli di confine’.

In questa stessa prospettiva può essere letto il crescente investimento in ambito di Politica di coesione verso i cosiddetti strumenti di programmazione integrata territoriale, che hanno conosciuto un notevole sviluppo negli ultimi anni anche in ottica transfrontaliera (Pertoldi *et al.*, 2022; Interact, 2018). Ad essi è dedicato uno degli obiettivi prioritari della Politica di coesione 2021-2027, quello dedicato ad un’Europa “più vicina ai cittadini” (PO5), mirato a stimolare pratiche partecipate di sviluppo “dal basso”. Lo strumento si rifà alla definizione di “aree funzionali”, e mira alla individuazione di aree transfrontaliere interconnesse nelle quali intervenire per migliorare la qualità della vita dei cittadini, attraverso una più forte integrazione transfrontaliera. Il concetto di aree funzionali, di ampia e sfuggente definizione, è stato al centro della riflessione nella pianificazione dello spazio europeo degli ultimi anni (OECD, 2020), e la sua declinazione transfrontaliera contribuisce al tentativo di costruzione di uno spazio interconnesso e ‘senza confini’, stimolando anche lo sviluppo di servizi pubblici transfrontalieri.

La vitalità delle aree frontaliere a scala locale si riflette anche nella proposta di revisione del trattato europeo di Schengen, in discussione a partire dal 2021, che prevede come uno dei suoi punti fondamentali misure per limitare l’impatto degli eventuali controlli di confine sulle regioni frontaliere, facilitando ad esempio l’attraversamento del confine da parte dei lavoratori e stabilendo *green lines*<sup>4</sup>.

La breve rassegna sopra riportata conferma che per analizzare quale sia oggi la situazione ai confini europei vi sia bisogno di un approccio complesso, multilivello e che tenga conto di processi tanto materiali quanto simbolici. Come recentemente

<sup>3</sup> Si veda a questo proposito la nota del Parlamento europeo [www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0327\\_IT.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0327_IT.html) (consultato il 5 novembre 2023).

<sup>4</sup> Maggiori informazioni disponibili al seguente link: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729390/EPRS\\_BRI\(2022\)729390\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729390/EPRS_BRI(2022)729390_EN.pdf) (consultato il 5 novembre 2023). Si veda anche a questo proposito Borraccetti, 2022.

sottolineato da Bachman (2023) i processi di integrazione e disintegrazione dell'Unione europea sono sempre andati di pari passo; spesso, anzi, gli stessi fenomeni sono stati interpretati come indicazione dell'uno o dell'altro andamento, a seconda della prospettiva dell'osservatore. Abbracciare la complessità dei fenomeni in atto è imprescindibile per offrire un contributo alla comprensione dello stato dell'Unione europea; nelle prossime pagine l'analisi si concentrerà sul caso studio del confine tra Italia e Francia.

3. IL CONFINE ITALIA-FRANCIA TRA CRISI E INTEGRAZIONE. – Il confine terrestre tra Francia e Italia è lungo 515 km. Geograficamente divide la Francia sud-orientale e l'Italia nordoccidentale e attraversa le regioni Valle d'Aosta, Piemonte e Liguria sul versante italiano, e quelle di Alvernia-Rodano-Alpi e Sud (Provenza-Alpi-Costa Azzurra) su quello francese. A questo si aggiunge un confine marittimo, che coinvolge le isole di Corsica e Sardegna, oltre alle regioni Toscana, Liguria e Sud. L'elemento centrale del confine è dunque dato dalla sua eterogeneità, dal momento che il territorio va dallo spazio alpino fino alle coste mediterranee. Storicamente, il confine è stato tracciato a più riprese: dal Trattato di Parigi nel 1814, dal Trattato di Torino nel 1860, e da un nuovo Trattato di Parigi nel 1947, dopo la Seconda guerra mondiale. Italia e Francia sono paesi fondatori della Comunità economica europea, e hanno dunque vissuto il progressivo indebolimento del proprio confine, prima con l'apertura dell'area di libero scambio (il primo gennaio 1993) e poi con l'ingresso dell'Italia nel sistema Schengen il 26 ottobre 1997.

3.1 *Le crisi sul confine...* – Negli ultimi anni la gestione del confine tra Italia e Francia a livello bilaterale si è fatta sempre più complessa. La tabella seguente mostra le sospensioni di Schengen secondo le fonti ufficiali della Commissione europea; in alcuni casi la chiusura riguarda il solo confine italo-francese, mentre nella maggior parte dei casi rientra in una chiusura generale dei confini nazionali. Come si nota, e in linea con quanto accade a livello europeo, le sospensioni prima del 2015 sono limitate e legate a grandi eventi internazionali. Dopo il 2015 la situazione cambia, in particolare a seguito delle decisioni assunte dal governo francese. L'area Schengen è, di fatto, ininterrottamente sospesa ormai da otto anni, con chiusure consecutive di sei mesi in sei mesi. La prima chiusura risale a dicembre 2015, a seguito degli attacchi terroristici di Parigi. Da allora, le motivazioni per le sospensioni hanno riguardato la persistente minaccia terroristica, i movimenti migratori secondari e, più di recente, il Covid-19. Nonostante diverse voci critiche rispetto alle modalità di applicazione del regolamento Schengen (che prevede, sulla carta, l'impossibilità di rinnovare la chiusura dei confini oltre sei



mesi a fronte della medesima minaccia)<sup>5</sup>, la sospensione di Schengen si è protratta ed è tuttora in vigore.

Tab. 1 - Sospensioni unilaterali del protocollo di Schengen attuate dalla Francia e dall'Italia, 2007-2023

	<i>Periodo</i>	<i>Motivo</i>	<i>Paese richiedente</i>
1	<b>2007</b> , 12-16/02	Conferenza dei Capi di Stato di Africa e Francia a Cannes	Francia
2	<b>2009</b> , 30/03-05/04	Summit NATO a Strasburgo	Francia
3	<b>2009</b> , 28/06-15/07	G8 a L'Aquila	Italia
4	<b>2010</b> , 28/05-02/06	Vertice Franco-Africano a Nizza	Francia
5	<b>2011</b> , 24/10-05/11	G20 a Cannes	Francia
6	<b>2015</b> , 13/11-13/12	21° Conferenza sul cambiamento climatico	Francia
7	<b>2015-2016</b> , 14/12-26/05	Stato di emergenza conseguente agli attacchi di Parigi	Francia
8	<b>2016</b> , 27/05-26/07	Tour de France EURO 2016	Francia
9	<b>2016-2017</b> , 26/07-26/01	Stato di emergenza conseguente agli attacchi di Nizza	Francia
10	<b>2017</b> , 27/01-15/07	Persistente minaccia terroristica	Francia
11	<b>2017</b> , 10/05-30/05	G7 Taormina	Italia
12	<b>2017</b> , 16/07-31/10	Persistente minaccia terroristica	Francia
13	<b>2017-2018</b> , 01/11-30/04	Persistente minaccia terroristica	Francia
14	<b>2018</b> , 30/04-30/10	Persistente minaccia terroristica	Francia
15	<b>2018-2019</b> , 01/11-30/04	Minaccia terroristica, situazione ai confini esterni, prossimi incontri politici di alto livello	Francia
16	<b>2019</b> , 01/05-31/10	Minaccia terroristica, situazione ai confini esterni	Francia
17	<b>2019-2020</b> , 31/10-30/04	Minaccia terroristica, prossimi incontri politici di alto livello a Parigi, movimenti secondari, Covid-19 (da metà marzo)	Francia

<sup>5</sup> Si veda a questo proposito: [www.asgi.it/notizie/il-consiglio-di-stato-nega-lo-spazio-schengen-opponendosi-alla-corte-di-giustizia-dell'unione-europea](http://www.asgi.it/notizie/il-consiglio-di-stato-nega-lo-spazio-schengen-opponendosi-alla-corte-di-giustizia-dell'unione-europea) (consultato il 5 novembre 2023).

Tab. 1 - Segue

	<i>Periodo</i>	<i>Motivo</i>	<i>Paese richiedente</i>
18	<b>2020</b> , 01/05-31/10	Continua minaccia terroristica e rischio che i terroristi approfittino della vulnerabilità degli Stati durante il Covid-19, supporto alle misure di contenimento del virus	Francia
19	<b>2020-2021</b> , 01/11-30/04	Minaccia terroristica, situazione alle frontiere esterne	Francia
20	<b>2021</b> , 01/05-31/10	Continua minaccia terroristica, movimenti secondari, Covid-19	Francia
21	<b>2021-2022</b> , 01/11-30/04	Continua minaccia terroristica, movimenti secondari, Covid-19	Francia
22	<b>2021</b> , 27/10-01/11	G20 a Roma	Italia
23	<b>2022</b> , 01/05-31/10	Continua minaccia terroristica, movimenti secondari, Covid-19	Francia
24	<b>2022-2023</b> , 01/11-30/04	Nuove minacce terroristiche, criminalità organizzata, attività di gruppi organizzati di contrabbandieri, rischio di arrivo di persone che potrebbero rappresentare una minaccia nel flusso dei rifugiati, migranti irregolari, movimenti secondari, situazione ai confini esterni (guerra in Ucraina)	Francia
25	<b>2023</b> , 01/05-31/10	Nuove minacce terroristiche, aumento del rischio che organizzazioni terroristiche presenti sul territorio nazionale prendano di mira la Coppa del mondo di rugby che si svolgerà a settembre e ottobre 2023, aumento dei flussi di ingressi irregolari alle frontiere esterne (dal Mediterraneo centrale e dai Balcani occidentali)	Francia
26	<b>2023-2024</b> , 01/11-30/04	Nuove minacce terroristiche e situazione alle frontiere esterne	Francia

*Fonte:* elaborazione propria sul documento “Full list of Member States’ notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code” (vedi figura 1). Traduzione dell’autrice.

La maggiore chiusura dei confini francesi va di pari passo con una relazione politica tra i due paesi che negli ultimi anni è risultata in molti casi complessa, spesso proprio relativamente a questioni di confine. Il nodo dei migranti che ten-

tano di recarsi in Francia, ma anche la gestione del Covid-19, hanno offerto più di una volta terreno di conflitto.

Le difficoltà in epoca recente risalgono in particolare alle divergenze sull'uso della forza relativamente all'intervento in Libia del 2011, momento a partire dal quale per Francia e Italia è spesso diventato particolarmente problematico capirsi (Darnis, 2016). La crisi migratoria seguita alle cosiddette primavere arabe ha determinato un inasprirsi della gestione della frontiera (Zaiotti, 2013). La Francia ha iniziato a effettuare controlli sistematici al confine con l'Italia nella zona di Ventimiglia già dall'estate del 2015, quando il protocollo di Schengen era ancora in vigore, per bloccare i movimenti secondari dei migranti provenienti dall'Italia. I controlli sono stati reintrodotti sulla base dell'accordo di Chambéry, firmato dai due paesi nel 1997, nonostante l'opposizione dell'Italia<sup>6</sup>. A questa pratica si sono affiancati frequenti respingimenti dei migranti da parte francese. Questa situazione si è cristallizzata negli anni successivi, con conseguenze drammatiche sui migranti più volte denunciate dalle organizzazioni della società civile<sup>7</sup> e analizzate da diversi studi (ad esempio Aru, 2021; Amigoni *et al.*, 2021; Daminelli, 2022; Pinelli, 2018; Giliberti, 2017; Martini e Palidda, 2018; Trucco, 2018). Dopo la formazione del governo Meloni in Italia, a settembre 2022, le tensioni sono emerse soprattutto a seguito delle prese di posizione di esponenti del governo francese, che hanno a più riprese sottolineato la presunta incapacità del governo italiano di limitare il numero di migranti che attraversano il confine, nonostante l'attenzione politica rivolta a questo tema. Tuttavia le tensioni associate alla questione migratoria vanno oltre differenze partitiche, e si sono realizzate tra diversi schieramenti politici dall'una e dall'altra parte nel corso degli anni<sup>8</sup>.

Tra il 2020 e il 2021 anche il Covid-19 ha offerto lo spunto per nuove chiusure e nuove tensioni. La Francia ha chiuso ufficialmente i suoi confini il 17 marzo 2020 in occasione del *lockdown* verso i paesi non-UE e non-Schengen, lasciando aperti quelli con i paesi vicini, pure invitando i propri cittadini a limitare i viaggi internazionali. I controlli ai confini con l'Italia sono rimasti attivi fino a metà giugno. Sin dall'inizio della crisi sanitaria, le proteste e le richieste di chiusura dei confini, soprattutto verso l'Italia, sono state guidate dai partiti sovranisti, ma non

<sup>6</sup> Per maggiori informazioni: [www.ilpost.it/2015/06/20/cosa-succede-ventimiglia](http://www.ilpost.it/2015/06/20/cosa-succede-ventimiglia) (consultato il 5 novembre 2023).

<sup>7</sup> Si vedano a questo proposito: [https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file\\_attachments/bp-nowhere-but-out-refugees-migrants-ventimiglia-150618-it.pdf](https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/bp-nowhere-but-out-refugees-migrants-ventimiglia-150618-it.pdf); [www.osservatoriodiritti.it/2019/07/24/ventimiglia-migranti-oggi-bloccati-respinti-francia-situazione](http://www.osservatoriodiritti.it/2019/07/24/ventimiglia-migranti-oggi-bloccati-respinti-francia-situazione) (consultati il 5 novembre 2023).

<sup>8</sup> Si veda ad esempio il caso di Bardonecchia nel 2018, quando primo ministro in Italia era Paolo Gentiloni, [www.lastampa.it/torino/2018/03/31/news/blitz-dei-gendarmi-a-bardonecchia-la-farnesina-convoca-l-ambasciatore-francese-atto-grave-a-rischio-gli-accordi-transfrontalieri-1.33999592](http://www.lastampa.it/torino/2018/03/31/news/blitz-dei-gendarmi-a-bardonecchia-la-farnesina-convoca-l-ambasciatore-francese-atto-grave-a-rischio-gli-accordi-transfrontalieri-1.33999592) (consultato il 5 novembre 2023).

sono rimaste loro appannaggio esclusivo. La narrativa del Covid-19 come un nemico da combattere con la forza anche attraverso il richiamo continuo a metafore militari, diffusa in Francia e in Italia così come nel resto del mondo, è andata di pari passo con l'imperativo politico della chiusura dei confini nazionali, o almeno della sua rappresentazione (Coletti e Filippetti, 2022; Opillard *et al.*, 2020).

Da quanto sin qui richiamato risulta evidente come il discorso pubblico attorno al confine Italia-Francia sia stato negli ultimi anni estremamente teso. Così come la "Europa senza confini" e la "Europa delle Regioni" hanno offerto per lungo tempo una cornice e un obiettivo funzionali all'abbattimento anche materiale dei confini nazionali, le tensioni degli ultimi anni, enfatizzando la differenza tra un 'noi' e un 'loro' costruiti su base nazionale, stimolano diffidenza e chiusure.

3.2 ... e la cooperazione tra territori – D'altro canto, l'enfasi sulla rottura e chiusura del confine che emerge dalle crisi degli ultimi anni non è l'unica narrazione presente, e i controlli non sono le uniche pratiche che si realizzano. Soprattutto a scala locale il tema centrale è quello della gestione delle relazioni transfrontaliere, che riguardano prima di tutto la vita quotidiana degli abitanti. Come richiamato dalla Mission opérationnelle transfrontalière (MOT), il livello di integrazione delle comunità locali nel territorio di frontiera è limitato, se comparato con i livelli osservabili in altre frontiere della Francia (e anche dell'Italia); il motivo può essere ricercato nelle caratteristiche fisiche del territorio, che impediscono la formazione di uno spazio urbano continuo, limitando di fatto l'integrazione<sup>9</sup>. Esiste tuttavia una significativa mobilità transfrontaliera, soprattutto nella parte meridionale della frontiera terrestre che include anche Monaco, per motivi di lavoro o di svago. Non mancano inoltre esperienze di cooperazione di successo, sostenute anche nell'ambito di diversi programmi di cooperazione territoriale, che sin dalla loro formulazione mirano alla costruzione non solo materiale ma anche simbolica di una "Europa senza confini". Italia e Francia condividono in particolare due programmi di cooperazione transfrontaliera, uno terrestre (Alcotra) e uno marittimo, attivi rispettivamente dal 1990 e dal 1994. I due paesi partecipano inoltre a diversi programmi di cooperazione transnazionale, nello spazio mediterraneo dentro e fuori dai confini dell'UE (programmi Euro-Med e Next Med) e in quello alpino (programma Spazio Alpino). Condividono inoltre due Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (i GECT Parco naturale europeo Alpi Marittime Mercantour e Parco Marino Internazionale delle Bocche di Bonifacio) e partecipano insieme alla strategia macroregionale per le Alpi (EUSALP) e all'iniziativa di bacino mediterraneo WestMED.

<sup>9</sup> Si veda per maggiori informazioni: [www.espaces-transfrontaliers.org/en/resources/territories/borders/borders-in-europe/frontiere-france-italie-monaco/border-france-italy-monaco-1](http://www.espaces-transfrontaliers.org/en/resources/territories/borders/borders-in-europe/frontiere-france-italie-monaco/border-france-italy-monaco-1) (consultato il 5 novembre 2023).

La cooperazione transfrontaliera tra Italia e Francia si realizza in effetti frequentemente con il supporto degli strumenti messi a disposizione a scala europea, nell'ambito dei quali negli ultimi anni sono stati attivati una serie di approcci innovativi. Ad esempio, entrambi i programmi Francia-Italia Alcotra e Italia-Francia Marittimo hanno incluso il nuovo obiettivo "Migliore governance della cooperazione" (ISO 1) tra le priorità per la cooperazione in corso, con l'obiettivo di superare gli ostacoli di confine e perseguire una migliore integrazione dei servizi pubblici transfrontalieri. Il programma Alcotra ha inoltre avviato, sin dalla programmazione 2007-2013, una innovativa sperimentazione di Programmi integrati territoriali transfrontalieri, che si basano sulla definizione di aree funzionali (o bacini di vita) transfrontalieri da valorizzare e tutelare. L'attenzione ai bacini di vita transfrontalieri non si limita al solo strumento Interreg, ma è divenuta oggetto di uno specifico intervento di sperimentazione da parte della Mission opérationnelle transfrontalière<sup>10</sup>.

Rispetto alle crisi degli ultimi anni, come in tutta Europa, anche al confine tra Italia e Francia il ritorno dei controlli ai confini nazionali e le tensioni che ne sono conseguite non hanno impedito la prosecuzione di numerose attività di cooperazione e scambio sui territori, eredità di decenni di processi di scambio e cooperazione. Non solamente i programmi Interreg hanno continuato ad operare attraverso il confine con il loro corollario di progetti e iniziative nonostante le difficoltà causate dalle chiusure, ma anche le reti tra istituzioni locali hanno continuato a proliferare<sup>11</sup>.

Naturalmente le crisi degli ultimi hanno avuto un impatto rilevante sulla vita dei cittadini e sulle istituzioni regionali e locali. Nel caso dell'inasprirsi dei controlli sui flussi migratori l'impatto è stato particolarmente visibile in alcune zone, come quella tra Mentone e Ventimiglia, dove molte persone rimangono bloccate nel tentativo di entrare in Francia. Le città, in particolare, sono impegnate nella pratica quotidiana di gestione dei richiedenti asilo e degli immigrati presenti sul territorio (Bazurli *et al.*, 2022; Trucco, 2022); ma anche le autorità regionali si sono spesso espresse sulla difficoltà a gestire operativamente la crisi sul territorio<sup>12</sup>. La presenza dei migranti ha portato d'altro canto ad un rafforzamento delle reti transfrontaliere e transnazionali di società civile, che sostengono l'esigenza di tutelare la vita delle persone prima dei confini<sup>13</sup> (Giliberti e Potot, 2022). La crisi da

<sup>10</sup> Per maggiori informazioni: [www.espaces-transfrontaliers.org/actualites/news/news/show/experimentation-bassins-de-vie-transfrontaliers-un-projet-ambitieux-du-reseau-de-la-mot](http://www.espaces-transfrontaliers.org/actualites/news/news/show/experimentation-bassins-de-vie-transfrontaliers-un-projet-ambitieux-du-reseau-de-la-mot) (consultato il 5 novembre 2023).

<sup>11</sup> Si pensi ad esempio ai partenariati di cooperazione rafforzata tra Regioni, come l'accordo firmato nel 2020 tra la Région Sud e la Toscana, o le diverse iniziative in atto tra la Corsica e la Sardegna per il riconoscimento del valore specifico dell'insularità.

<sup>12</sup> Si veda a questo proposito in particolare l'operato del Governatore della Regione Liguria Giovanni Toti, che è più volte entrato nel merito della questione migratoria e delle difficoltà di gestione con il governo francese.

<sup>13</sup> Si veda ad esempio l'appello della Associazione di studi giuridici internazionali pubblicato nel 2022 e firmato da numerose associazioni francesi e internazionali: [www.asgi.it/notizie/confine-italo-francese-una-frontiera-dove-si-continua-a-morire-appello](http://www.asgi.it/notizie/confine-italo-francese-una-frontiera-dove-si-continua-a-morire-appello) (consultato il 5 novembre 2023).



Covid-19, come accaduto altrove, ha in molti casi offerto una opportunità, più che un limite, per un rafforzamento delle relazioni. La reintroduzione dei controlli sistematici al confine (per i cittadini europei e non solo per i migranti) ha avuto un impatto diretto sulla vita dei cittadini e soprattutto sui lavoratori transfrontalieri; in risposta, le istituzioni locali e regionali si sono mobilitate per tutelare la mobilità transfrontaliera (Trucco, 2020; Peyrony *et al.*, 2021).

4. INNOVAZIONI DI GOVERNANCE: IL TRATTATO DEL QUIRINALE. – Come emerge dal precedente paragrafo, le crisi che hanno investito il confine Italia-Francia (come altri confini europei) negli ultimi anni sono andate di pari passo con il mantenimento e in alcuni casi il rafforzamento di relazioni a scala locale. Nonostante la polarizzazione di due narrative – quella di chiusura legata alle migrazioni e al Covid-19, e quella di integrazione che continua ad essere portata avanti a scala locale e nel quadro delle politiche europee – i fenomeni accadono simultaneamente sul confine, enfatizzandone la selettività. I processi in corso determinano anche nuove pratiche a scala locale, la cui analisi richiede un attento studio di campo; ma anche nuove modalità di governance, che sono l'oggetto di questa sezione.

Il caso del confine Italia-Francia è particolarmente interessante da questo punto di vista, perché il nuovo modello di governance proposto è stato di fatto formalizzato nel 2021 con la firma del Trattato del Quirinale<sup>14</sup>. Il Trattato può considerarsi parte di una strategia del governo francese, dal momento che quello del Quirinale è uno dei tre accordi bilaterali con i paesi confinanti che il Paese ha promosso negli ultimi anni<sup>15</sup>.

Il Trattato del Quirinale inserisce la cooperazione rafforzata tra i due paesi nella cornice dell'Unione europea, richiamando d'altro canto la comune appartenenza sub-regionale al Mediterraneo ed allo Spazio alpino. È composto da dodici articoli<sup>16</sup> che aprono ad una possibile evoluzione nella gestione della frontiera, dal momento che molti degli argomenti trattati hanno una rilevante dimensione territoriale. Tra questi l'articolo 3, dedicato a politiche migratorie, giustizia e affari interni o l'articolo 6, dedicato ad uno sviluppo sociale, sostenibile e inclusivo. L'articolo 10, specificamente dedicato alla cooperazione transfrontaliera, definisce “la frontiera terrestre italo-francese [...] un bacino di vita interconnesso”. Mira dunque

<sup>14</sup> Il testo del Trattato è disponibile al seguente link: [www.governo.it/sites/governo.it/files/Trattato\\_del\\_Quirinale.pdf](http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Trattato_del_Quirinale.pdf) (consultato il 5 novembre 2023).

<sup>15</sup> Il primo di questi accordi, il cosiddetto Trattato di Aquisgrana, è stato firmato con la Germania nel 2019. Successivamente, nel 2021, la Francia ha firmato un simile accordo con l'Italia, il Trattato del Quirinale; e nel 2023 con la Spagna il Trattato di Barcellona.

<sup>16</sup> I capitoli sono dedicati rispettivamente a: 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.

a sostenere “progetti che favoriscono l’integrazione di questo spazio e la realizzazione del suo potenziale umano, economico e ambientale”. Il Trattato si inserisce pienamente nelle iniziative in atto a livello di Unione europea in almeno due aspetti: il primo è il richiamo al “bacino di vita” transfrontaliero quale area di riferimento per le iniziative di cooperazione, che rimanda ai principi e alle logiche della già citata programmazione territoriale integrata. Il secondo è l’esigenza di intervenire per affrontare gli ostacoli giuridico-amministrativi alla cooperazione transfrontaliera. In questo ambito, 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”. Le parti adottano inoltre “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. Le parti incoraggiano il dialogo tra amministrazioni e parlamenti sul recepimento del diritto europeo al fine di evitare eventuali conseguenze pratiche pregiudizievoli per gli scambi nei bacini di vita frontaliere legati a differenze significative nelle misure adottate a titolo nazionale”. Le previsioni del Trattato del Quirinale da questo punto di vista si allineano all’obiettivo di superare ostacoli giuridici e amministrativi che limitino la cooperazione transfrontaliera, perseguito dall’UE con lo strumento della migliore governance per la cooperazione (ISO 1). Tuttavia, il Trattato aggiunge una componente specifica, che è l’attribuzione di un ruolo rilevante alle autorità nazionali. Il testo riportato richiama il ruolo dei parlamenti nazionali e delle eventuali modifiche legislative da apportare per facilitare la cooperazione alla frontiera. A questo si aggiunge l’ultimo comma dell’articolo 10, che prevede l’istituzione di un “comitato di cooperazione frontaliere, presieduto dai ministri competenti delle Parti”, che riunisce anche “rappresentanti delle autorità locali, delle collettività frontaliere e degli organismi di cooperazione frontaliere, dei parlamentari e delle amministrazioni centrali”. Il Comitato transfrontaliero si è riunito per la prima volta il 31 ottobre 2023 a Torino, con una composizione che include gli attori sub-statali (dalle Regioni ai Comuni) localizzati nell’area della frontiera terrestre e marittima.

L’inclusione della cooperazione transfrontaliera nel Trattato del Quirinale rappresenta un passo importante per il riconoscimento della rilevanza della dimensione territoriale accanto ai più tradizionali assi di cooperazione bilaterale. In materia di cooperazione transfrontaliera il Trattato attribuisce chiaramente un ruolo preminente ai governi nazionali, con i ministri chiamati a guidare il Comitato, e ai parlamenti nazionali, incaricati di regolamentare le controversie di confine; in questo modo, prefigura un rinnovato ruolo del ‘centro’ nella gestione della cooperazione transfrontaliera. Se un più attivo ruolo delle istituzioni centrali apre alla possibilità di una migliore efficacia delle iniziative a scala locale, contribuendo a superare gli ostacoli – per lo più di natura giuridica e amministrativa – che si

frappongono ad una migliore integrazione delle comunità locali, questo approccio risuona anche decisamente con un ritorno della 'nazione' al centro della scena politica europea, e con un processo di ricentralizzazione di politiche che, in questo come in altri casi, sembra accompagnarlo. D'altro canto, la firma del Trattato ha rappresentato anche l'occasione per le comunità locali di ravvivare le pratiche di cooperazione transfrontaliera. Dal momento della firma dell'accordo numerose iniziative sono state attuate a scala locale: momenti di incontro e confronto<sup>17</sup> e avvio di procedure per formalizzare una cooperazione più strutturata<sup>18</sup>. Il nuovo equilibrio tra istanze locali e ruolo del centro è dunque in corso di definizione.

5. **CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.** – Le difficoltà del processo di integrazione europea, legate alle diverse crisi che hanno caratterizzato la politica e l'economia mondiale negli ultimi anni, trovano una cartina al tornasole nella gestione dei confini. Se la costruzione dell'Unione europea aveva avuto come componente fondamentale l'integrazione dei territori nazionali, il ritorno dei confini e delle 'nazioni' rappresentano una spia delle problematiche in corso.

D'altro canto, questo ritorno non si realizza in uno spazio vuoto, ma anzi, va ad inserirsi in un processo di integrazione che ha caratterizzato le frontiere europee sin dal secondo dopoguerra, con un impulso decisivo nel quadro della costruzione dell'Unione europea. Questo processo si è realizzato a diverse scale, inclusa quella locale e regionale, nell'ambito dei programmi di cooperazione territoriale europea. Il ritorno dei controlli sul confine, legato soprattutto alla questione migratoria e alla crisi sanitaria, come pure la ricentralizzazione parzialmente in atto nella gestione dei confini in senso più ampio, si innestano quindi in una serie di esperienze e dinamiche consolidate, dando vita a processi nuovi.

Il caso Italia-Francia è particolarmente illustrativo di queste dinamiche. Le difficoltà politiche tra i due paesi, legate soprattutto alla gestione dei migranti, sono lo specchio di un ritorno prepotente della nazione e di una logica basata sul 'noi' contro di 'loro' nella gestione dei confini, che si riflette, tra l'altro, nelle difficoltà di applicazione del trattato di Schengen. La questione migratoria diviene strumento centrale nelle mani dei partiti politici di entrambi i paesi e di diversi schieramenti, e le problematiche di politica interna si intersecano con le questioni di respiro internazionale ed europeo. Tuttavia, l'evoluzione della governance della frontiera non si limita al solo fenomeno migratorio e alle sospensioni reiterate del codice Schengen. Si assiste, parallelamente, alla prosecuzione o al rafforzamento delle attività di cooperazione transfrontaliera a scala locale e regionale, anche attraverso gli strumenti della politica di coesione.

<sup>17</sup> Si veda la nota 2.

<sup>18</sup> Ad esempio, sono in corso di elaborazione due nuovi Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale: Riviera italo-francese (che coinvolge le città di Sanremo, Mentone e Ventimiglia) e tra le Regioni Corsica e Sardegna.

La coesistenza di diversi processi stimola la definizione di nuovi modelli di governance transfrontaliera. Nel caso Italia-Francia, questi hanno trovato formulazione nel Trattato del Quirinale. Se da un lato la governance proposta dal Trattato sembra spostare l'equilibrio verso una maggiore centralizzazione della cooperazione transfrontaliera, la traduzione operativa del Trattato ha sinora stimolato anche un maggiore attivismo delle istituzioni locali e regionali. Quale sarà il risultato di queste dinamiche è questione aperta.

Il Trattato pone inoltre enfasi sul concetto di bacini di vita transfrontalieri. Questo elemento richiama processi in corso anche in altri confini europei, nell'ambito degli strumenti messi a disposizione dalla politica di coesione e anche dal momento che, come già richiamato, l'idea di identificare bacini di vita transfrontalieri da tutelare in caso di chiusure della mobilità attraverso il confine è presa in considerazione nell'ambito della revisione del Trattato di Schengen. La definizione di questi bacini di vita potrebbe determinare nuovi processi di *bordering*, alimentando e rendendo più complesse le dinamiche già in atto di selettività dei confini; oppure potrebbe rafforzare l'integrazione delle comunità locali. Il bacino di vita transfrontaliero, potenzialmente area funzionale definita in modo tecnocratico, potrebbe rappresentare un ulteriore tassello di ricentralizzazione delle pratiche al confine indebolendo il ruolo delle autorità substatali; oppure potrebbe stimolare un loro crescente coinvolgimento.

Complessivamente l'analisi del confine tra Italia e Francia e delle diverse dinamiche che la caratterizzano, sotto il profilo materiale e simbolico, offre numerosi spunti di riflessione. Il ritorno della nazione e di processi geopolitici sembra effettivamente materializzarsi al confine, ma con modalità diverse e più complesse di quelle che emergono ad un primo sguardo. La nuova centralità del ruolo dello Stato enfatizza il carattere selettivo del confine, favorendo ma anche modificando alcuni processi transfrontalieri, parallelamente aumentando il controllo su altri. In che modo le nuove dinamiche di governance si traducono sul territorio? Quali sono le prospettive e, se presenti, le strategie delle istituzioni sub-statali, in quale equilibrio con le politiche dei governi centrali? Quale bilanciamento si realizza tra selettività del confine, politiche nazionali, prospettive e strategie delle istituzioni sub-statali e vita quotidiana nei territori di frontiera? Queste domande sono alla base di un'agenda di ricerca sul campo che, in questo come in altri territori, potrebbe portare alla luce la complessità della gestione dei confini, analizzando le relazioni e l'influenza reciproca che esiste tra chiusure e aperture, cooperazione e controllo. Le aree di confine si confermano spazi essenziali per riflettere in senso più ampio sullo stato del territorio e dell'integrazione europea.

## **Bibliografia**

- Allmendinger P., Chilla T., Sielker F. (2014). Europeanizing territoriality – towards soft spaces? *Environment and Planning A*, 46(11): 2703-2717. DOI: 10.1068/a130037p
- Amigoni L., Aru S., Bonnin I., Proglia G., Vergnano C. (2021). *Debordering Europe. Migration and Control Across the Ventimiglia Region*. London: Palgrave Macmillan.
- Aru S. (2021). Abandonment, Agency, Control: Migrants' Camps in Ventimiglia. *Antipode*, 53(6): 1619-1638. DOI: 10.1111/anti.12738
- Bachmann V. (2023). Contesting the integration narrative: Shifting perceptions of Europe. *European Urban and Regional Studies*, online first. DOI: 10.1177/09697764231158307
- Bakardjleva Engelbrekt A., Leijon K., Michalski A., Oxelheim L. (2020). *The European Union and the Return of the Nation State*. London: Palgrave Macmillan.
- Bazurli R., Caponio T., de Graauw E. (2022). Between a rock and a hard place: mayors, migration challenges and multilevel political dynamics. *Territory, Politics, Governance*, 10(3): 297-305. DOI: 10.1080/21622671.2022.2046633
- Berezin M., Schain M., a cura di (2003). *Europe without borders. Remapping Territory, Citizenship and Identity in a Transnational Age*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Berg E., Ehin P. (2006). What kind of border regime is in the making? Towards a differential and uneven border strategy. *Cooperation and Conflict*, 41(1): 53-71. DOI: 10.1177/0010836706060935
- Bialasiewicz L., Giaccaria P., Jones A., Minca C. (2013). Re-scaling 'EU'rope: EU macro-regional fantasies in the Mediterranean. *European Urban and Regional Studies*, 20(1): 59-76. DOI: 10.1177/0969776412463372
- Borraccetti M. (2022). Nuove regole per lo spazio Schengen: uno sguardo alle proposte della Commissione Europea. *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*. Testo disponibile al sito: [www.adimblog.com/wp-content/uploads/2022/01/SodaPDF-processed-2.pdf](http://www.adimblog.com/wp-content/uploads/2022/01/SodaPDF-processed-2.pdf) (consultato il 10 giugno 2023).
- Brambilla C. (2015). Exploring the critical potential of the borderscapes concept. *Geopolitics*, 20(1): 14-34. DOI: 10.1080/14650045.2014.884561
- Brambilla C., Laine J., Scott J.W., Bocchi G., a cura di (2015). *Borderscaping: Imaginations and Practices of Border Making*. UK: Ashgate.
- Brown W. (2010). *Walled States, Waning Sovereignty*. New York: Zone Books.
- Casaglia A., Coletti R. (2021). Territorializing threats in nationalist populist narratives: an Italian perspective on the migration and Covid-19 crises. *Space and Polity*, online first. DOI: 10.1080/13562576.2021.1991783
- Celata F., Coletti R. (2016). Beyond Fortress Europe. Unbounding European Normative Power and the Neighbourhood Policy. *Geography Compass*, 10(1): 15-24. DOI: 10.1111/gec3.12254
- Coletti R., Filippetti A. (2022). Negotiating nationalism: regional politics in Italy during the health crisis. *Territory, Politics, Governance*, 10(6): 799-816. DOI: 10.1080/21622671.2022.2069592



- Coletti R., Oddone N. (2021). Covid-19 and borders within regional integration processes: a multi-level governance analysis in the EU and MERCOSUR. In: Esposito Neto T., a cura di, *Uniao Europeia. Visoes do Sul*, IDESF, 35-56.
- Daminelli L. (2022). Aspettare a Ventimiglia. La frontiera italo-francese fra militarizzazione, crisi dell'accoglienza e solidarietà. *REMHU - Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, 30(64). DOI: 10.1590/1980-85852503880006405
- Darnis J.P. (2016). Francia e Italia: scenari strategici bilaterali. *Documenti IAI*, 16 (02). Disponibile al sito [www.iai.it/sites/default/files/iai1602.pdf](http://www.iai.it/sites/default/files/iai1602.pdf) (consultato il 10 giugno 2023).
- Delanty G. (2021). Return of the Nation-State? De-Europeanisation and the Limits of Neo-Nationalism. *Journal of Contemporary European Research*, 17(2): 103-115. DOI: 10.30950/jcer.v7i2.1180
- Dubet F., a cura di (2018). *Politique des frontières*. Paris: La Découverte.
- Fall J. (2020). Fenced in. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 38(5): 771-794. DOI: 10.1177/2399654420933900
- Foucher M., a cura di (2016), *Le retour des frontières*. Paris: CNRS Editions.
- García Agustín Ó., Bak Jørgensen M. (2019). *Solidarity and the 'Refugee Crisis' in Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- Genschel P., Jachtenfuchs M. (2021). Postfunctionalism reversed: solidarity and rebordering during the Covid-19 pandemic. *Journal of European Public Policy*, 28(3): 350-369. DOI: 10.1080/13501763.2021.1881588
- Giliberti L. (2017). La criminalizzazione della solidarietà ai migranti in Val di Roja: note dal campo. *Mondi Migranti*, 3: 161-181. DOI: 10.3280/MM2017-003008
- Giliberti L. (2020). Il ritorno delle frontiere interne in Europa e la solidarietà ai migranti in transito: il caso della Val Roja. *REMHU, Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, 28(58). DOI: 10.1590/1980-85852503880005805
- Giliberti L., Potot S. (2022). Verso i solidarity studies. Nuove prospettive di ricerca su migrazioni e frontiere. *Mondi Migranti*, 2: 25-41. DOI: 10.3280/MM2021-003002
- Human Rights Watch (2017). *The Dangerous Rise of Populism. Global Attacks on Human Rights Values*, World Report, [www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/dangerous-rise-of-populism](http://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/dangerous-rise-of-populism) (consultato il 5 novembre 2023).
- Human Rights Watch (2018). *The Pushback Against the Populist Challenge*, World Report, [www.hrw.org/world-report/2018/pushback-against-the-populist-challenge](http://www.hrw.org/world-report/2018/pushback-against-the-populist-challenge) (consultato il 5 novembre 2023).
- Interact (2020). *New tools for territorial development and cooperation. Analysis of the new territorial development tools and cooperation in IGJ for the programming period 2014-2020*. European Regional Development Fund.
- Jessop B., Brenner N., Jones M. (2008). Theorizing socio-spatial relations. *Environment and Planning D: Society and Space*, 26(3): 389-401. DOI: 10.1068/d9107.
- Kallis A. (2018). Populism, Sovereignism, and the Unlikely Re-emergence of the Territorial Nation-State. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 11(3): 285-302. DOI: 10.1007/s40647-018-0233-z
- Kriesi H., Altiparmakis A., Bojar A., Oana I.E. (2021). De-bordering and rebordering in the refugee crisis: a case of 'defensive integration'. *Journal of European Public Policy*, 28(3): 331-349. DOI: 10.1080/13501763.2021.1882540

- Lutz P., Karstens F. (2021). External borders and internal freedoms: how the refugee crisis shaped the bordering preferences of European citizens. *Journal of European Public Policy*, 28(3): 370-388. DOI: 10.1080/13501763.2021.188254
- Martini F., Palidda S. (2018). Continuità e mutamenti delle migrazioni nel confine tra l'Italia e la Francia. *Altreitalie*, 56: 117-129.
- Mezzadra S., Neilson B. (2013). *Border as Method, or, the Multiplication of Labour*. Durham: Duke University Press.
- OECD (2020). *Delineating Functional Areas in All Territories*, OECD Territorial Reviews, Paris: OECD. Disponibile sul sito: [www.oecd.org/publications/delineating-functional-areas-in-all-territories-07970966-en.htm#:~:text=The%20report%20Delineating%20Functional%20Areas,statistics%20and%20regional%20policy%20making](http://www.oecd.org/publications/delineating-functional-areas-in-all-territories-07970966-en.htm#:~:text=The%20report%20Delineating%20Functional%20Areas,statistics%20and%20regional%20policy%20making) (consultato il 10 giugno 2023).
- Opillard F., Palle A., Michelis L. (2020). Discourse and strategic use of the military in France and Europe in the Covid-19 crisis. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 111(3): 239-259. DOI: 10.1111/tesg.12451
- Paasi A. (2002). Bounded spaces in the mobile world: deconstructing regional identity. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 93(2): 125-136. DOI: 10.1111/1467-9663.00190
- Pertoldi M., Fioretti C., Guzzo F., Testori G., De Bruijn M., Ferry M., Kah S., Servillo L.A., Windisch S. (2022). *Handbook of Territorial and local development strategies*, Luxembourg: Publications Office of the European Union. DOI: 10.2760/57919, JRC130788. Disponibile al sito: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC130788> (consultato il 10 giugno 2023).
- Peyrony J., Rubio J., Viaggi R. (2021). *The effects of Covid-19 induced border closures on cross-border regions. An empirical report covering the period March to June 2020*. Mission Opérationnelle Transfrontalière and European Union. Disponibile al sito: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/46250564-669a-11eb-aeb5-01aa75ed71a1/language-en> (consultato il 10 giugno 2023).
- Pinelli B. (2018). Control and abandonment: The power of surveillance on refugees in Italy, during and after the Mare Nostrum operation. *Antipode*, 50(3): 725-747. DOI: 10.1111/anti.12374
- Radil S.M., Castan Pinos J., Ptak T. (2021). Borders resurgent: towards a post-Covid-19 global border regime? *Space and Polity*, 1: 132-140. DOI: 10.1080/13562576.2020.1773254
- Schimmelfennig F. (2021). Rebordering Europe: external boundaries and integration in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 28(3): 311-330. DOI: 10.1080/13501763.2021.1881589
- Scott J.W., Brambilla C., Celata F., Coletti R., Bürkner H.J., Ferrer-Gallardo X., Gabrielli L. (2018). Between Crises and Borders: Interventions on Mediterranean Neighbourhood and the Salience of Spatial Imaginaries. *Political Geography*, 63: 174-184. DOI: 10.1016/j.polgeo.2017.07.008
- Sidaway J. (2006). On the nature of the beast: re-charting political geographies of the European Union. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 88(1): 1-14. DOI: 10.1111/j.0435-3684.2006.00202.x

- Svensson S. (2022). Resistance or Acceptance? The Voice of Local Cross-Border Organizations in Times of Re-Bordering. *Journal of Borderlands Studies*, 37(3): 493-512. DOI: 10.1080/08865655.2020.1787190
- Torre F. (2023). Mountain as an Ambivalent Transit Zone: Facing the Battleground of the Alpine Border Crossing. *Journal of Borderlands Studies*, online first. DOI: 10.1080/08865655.2023.2183425
- Trucco D. (2018). Prendre en charge et mettre à l'écart. La ville, la frontière et le camp à Vintimille (2015-2017). In: Dubet F., a cura di, *Politique des frontières*. Paris: La Découverte, 145-160.
- Trucco D. (2020). The Southern French-Italian Border Before, During, and After Covid-19 Lockdowns. *Borders in Globalization Review*, 2(1): 109-113. DOI: 10.18357/bigr21202019863
- Trucco D. (2022). Border town authorities and the multilevel politics of the 'transit migrant' emergency. *Territory, Politics, Governance*, 10(3): 465-484. DOI: 10.1080/21622671.2021.1954989
- Van Houtum H., Van Naerssen T. (2002). Bordering, Ordering and Othering. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 93(2): 125-136. DOI: 10.1111/1467-9663.00189
- Walters W. (2006). Rethinking borders beyond the State. *Comparative European Politics*. 42(2-3): 141-159. DOI: 10.1057/palgrave.cep.6110076
- Wolf M., Ossewaarde M. (2018). The political vision of Europe during the 'refugee crisis': missing common ground for integration. *Journal of European Integration*, 40(1): 33-50. DOI: 10.1080/07036337.2017.1404054
- Zaiotti R. (2013). The Italo-French Row over Schengen, Critical Junctures, and the Future of Europe's Border Regime. *Journal of Borderlands Studies*, 28(3): 337-354. DOI: 10.1080/08865655.2013.862912
- Zielonka I. (2017). The remaking of the EU's borders and the images of European architecture. *Journal of European Integration*. 39(5): 641-656. DOI: 10.1080/07036337.2017.1332059