

Michele D'Avino

LA FUNZIONE DEI TERRITORI DI CONFINE





MICHELE D'AVINO*

LA FUNZIONE DEI TERRITORI DI CONFINE

Il rafforzarsi del fronte euroscettico nei governi nazionali e il pericolo (tutt'altro che remoto) di una *debacle* delle forze europeiste tra gli scranni di Strasburgo alle prossime elezioni europee del 2019 sembrano evidenziare l'acuirsi del divario tra l'architettura istituzionale dell'UE – percepita sempre più come oneroso fardello di regole e burocrazia piuttosto che volano di sviluppo e opportunità dello stare insieme – e i suoi cittadini. Segno di un'insoddisfazione nei confronti della politica tradizionale sinora condotta dai governi degli Stati membri cui occorre dare risposta. E insoddisfacenti sono state giudicate le reazioni di Bruxelles di fronte all'acuirsi della crisi economica, all'incapacità di gestire la recrudescenza del fenomeno migratorio sulle sponde del Mediterraneo e lungo i confini orientali del continente, all'incapacità di trovare una posizione comune e condivisa sulle principali questioni di politica estera.

Integrazione politica

È in gioco il miracolo di due generazioni di europei che hanno garantito il più lungo periodo di pace e prosperità del nostro Continente, dopo la grande "crisi di civiltà" – per riprendere un'espressione cara a Giuseppe Toniolo di fronte al dramma della guerra – rappresentata dal Prima e dal Secondo conflitto mondiale. Ci troviamo di fronte ad un bivio storico: o si rilancia il progetto di integrazione politica o l'incubo della disgregazione potrebbe divenire realtà, con conseguenze drammatiche per tutti. L'Europa ha bisogno di riprendere il cammino, in un orizzonte non contingente e aperto al futuro. La direzione, a ben vedere, può rintracciarsi già nei valori fondamentali che ne hanno sostenuto l'integrazione fin qui.

Va ricordato che l'orizzonte delineato per le Comunità dai suoi fondatori non era di natura meramente tecnica, né economica, come pure affermato da vari studi alla luce della struttura istituzionale e del mercato unico. La sua natura era, invece, fundamentalmente politica, in quanto finalizzata alla realizzazione di «un'unione sempre più stretta tra i popoli europei», secondo la formula del preambolo del Trattato di Roma del 1957.

Accantonati i progetti di unificazione, pure proposti da vari intellettuali e politici, si lasciò spazio ad un'integrazione tra i cittadini delle comunità politiche nazionali fondata su «realizzazioni concrete» e «solidarietà di fatto».

* Il contributo è disponibile integralmente in *Costruire l'Europa dei territori*, edizioni Rezzara, Vicenza 2019.



Il processo di sempre maggiore integrazione è proseguito negli anni attraverso alcune dinamiche tra di loro intrecciate: l'ingresso di nuovi Stati membri, l'affidamento alla UE di nuove e maggiori competenze, la riforma dei Trattati istitutivi, in particolare attraverso la creazione e il progressivo rafforzamento del Parlamento europeo e dei sistemi decisionali di stampo democratico.

Questo processo di integrazione ha rappresentato una forza di trasformazione straordinaria dopo la guerra nel campo della pace, del diritto e delle libertà fondamentali, così come in quello economico e sociale, incidendo nelle realtà territoriali e di confine in modo peculiare. Si tratta di un processo reso possibile non solo attraverso i fondi di coesione e di solidarietà – il fondo regionale, il fondo sociale europeo – ma soprattutto attraverso la capacità di far incontrare le persone dentro progetti comuni.

Rivolgere lo sguardo all'Europa di domani, allora, vuol dire riscoprire e valorizzare quelle esperienze concrete di integrazione e di cooperazione che hanno costituito occasione di sviluppo per interi territori e comunità. E questo è accaduto in modo peculiare lungo quei confini nazionali che hanno saputo aprirsi alle possibilità offerte dalla nuova "casa comune europea", come lungo i versanti franco-belga-tedesco, franco-spagnolo o italo-sloveno, dove gli enti territoriali transfrontalieri hanno dato vita a forme stabili di cooperazione, fortemente connotate su di un piano strategico. L'Unione Europea, in special modo negli ultimi anni, ha raccolto le istanze di una sempre maggiore coesione ed integrazione provenienti dalle autonomie territoriali e, in particolare, da quelle di confine, dotandosi di strumenti giuridici di cooperazione per consentire ai territori transfrontalieri di affrontare le questioni di interesse comune legate alla prossimità alle frontiere nazionali. Si tratta dei "Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale" (GECT), entità territoriali dotate di personalità giuridica di diritto comunitario, laboratori di integrazione e coesione sociale, dove si va delineando una vera e propria attività di "governo del territorio transfrontaliero" (cfr. Regolamento (UE) n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 1082/2006).

Un modello di cooperazione che, se correttamente intesa, non si limita al semplice superamento dei confini nazionali, ma conduce ad un rafforzamento dei rapporti tra le comunità nazionali, utile sia a migliorare le condizioni dei rispettivi territori che a stimolare nuove sinergie sul piano culturale, economico e sociale.

L'obiettivo della cooperazione, infatti, deve essere quello di uno sviluppo armonioso dei diversi territori attraverso politiche differenti, dove le diversità assumono un ruolo importante nel momento in cui esse sono intese come una risorsa e non come una barriera, permettendo in ultima analisi di trarre il massimo beneficio dalle caratteristiche intrinseche dei territori in cui vivono gli individui europei.

La cooperazione così connotata necessita di una cultura dell'autonomia, capace di sviluppare pratiche "responsabili", nel senso più autentico della parola, ovvero pratiche che "danno risposta" ai bisogni della collettività amministrata. D'altra parte organizzazioni fortemente centralizzate si rivelano spesso inadeguate al governo della complessità sociale, oltre a produrre un deficit di democrazia. In tal senso la dimensione istituzionale di livello locale (cui si ispira il nostro ordinamento



costituzionale) può diventare un modo di essere dell'Europa, contribuendo ulteriormente a colmare quel deficit genetico di democrazia di cui soffrivano i Trattati istitutivi.

Ma guardare ai territori di confine può anche aiutarci a comprendere meglio ciò che accade nella pancia profonda dell'Europa. Di fronte allo straordinario flusso migratorio di profughi e rifugiati in fuga da un continente all'altro, si è assistito alla levata di muri e barriere da parte di alcuni Stati e alla messa in discussione delle importanti conquiste sancite con il trattato di Schengen, proprio quando sarebbe stato necessario uno slancio ulteriore in termini di cooperazione e collaborazione tra gli Stati stessi.

Parlano alla pancia della gente, provata da una crisi economico-finanziaria troppo lunga, la propaganda nazionalista e la politica populista funzionale al consenso, che guadagnano celermente spazi ad ogni nuova tornata elettorale. E con esse aumentano le istanze separatiste, i dietrofront e i distinguo su ogni progetto che necessiti di una qualche condivisione di mezzi e di fini sul piano politico-internazionale.

Ostacoli

L'Europa, nata all'indomani della seconda guerra mondiale, attraverso l'apertura dei confini tra gli Stati membri per la libera circolazione di lavoratori, capitali, merci e servizi, si è ritrovata nuovamente divisa e frammentata, percorsa dalla necessità di rimarcare spazi e confini nazionali. A gettare le fondamenta di nuove barricate, a spiegare chilometri di filo spinato, sembra essere, incontrastata, la paura dell'altro. In tale direzione può leggersi anche l'esito del referendum popolare sulla *Brexit*, che ha sancito l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea. La paura del crescente fenomeno migratorio verso il vecchio continente e il sistema dei fondi di solidarietà e sviluppo per le aree geografiche europee più svantaggiate hanno giocato un ruolo fondamentale nella ricerca del consenso da parte del fronte separatista.

Ma quotidianamente assistiamo a nuovi fenomeni di "chiusure" tra Stati e di arroccamento dentro i propri confini nazionali: basti pensare alle recenti proposte di limitare le possibilità di impiego di lavoratori provenienti da altri Stati (come sta accadendo in Svizzera o in Gran Bretagna) a tutela dei propri cittadini.

Accanto ai muri materiali, dunque, molto più numerosi sono i muri immateriali, confini invalicabili innalzati per separare un Paese dall'altro. La crisi delle relazioni internazionali, non solo in Europa (si pensi, ad esempio, ad alcune clamorose iniziative del governo Trump), riflette in realtà la crisi dell'uomo contemporaneo e la sua paura dell'altro e trova le sue ragioni più profonde nella distanza incolmabile che la cultura della relatività pone tra la tutela dei diritti di un singolo (...gruppo, popolo, Stato) e i diritti del resto del mondo.

E se allarghiamo lo sguardo dalla dimensione europea a quella globale, ci accorgiamo che tali muri divengono man mano più drammatici ed inaccettabili: si allo scandalo della fame e della denutrizione, ai disastri ambientali ingenerati dallo sfruttamento selvaggio delle risorse naturali dei Paesi in via di sviluppo, alla violazione dei diritti



fondamentali della persona umana. Muri immateriali che percorrono il mondo contemporaneo e che troppo spesso ci ostiniamo a non vedere, allargando sempre di più il confine tra noi e l'altro.

“L'Europa, se bisogna farla, è in funzione del pianeta”, affermava lo storico francese Lucien Febvre nel lontano 1945.

Occorre chiedersi, allora, cosa si nasconde dietro il diffondersi delle nuove forme di nazionalismo. Domandarsi il perché del loro successo proprio in quei Paesi considerati “civili” e di radicata tradizione democratica. Chiedersi cos'è una nazione e cosa non lo è. Ma soprattutto domandarsi se sia possibile che le prerogative vantate da una comunità nazionale possano sopraffare le istanze minime di tutela della dignità del singolo. Chiunque esso sia, ovunque egli sia nato, qualunque sia il colore della sua pelle o il suo credo religioso.

Si tratta di interrogativi ancora più impellenti per i laici cristiani: siamo chiamati per vocazione all'apertura verso la cattolicità e ad essere testimoni dell'universalità del messaggio cristiano.

Nell'era della globalizzazione si pone con maggiore drammaticità per il popolo di Dio il binomio tra cattolicità e particolarismo, tra universalità e localismo.

Territori di confine

Oggi più che mai, dunque, bisogna rivolgere lo sguardo a quei territori di confine che sono la testimonianza più tangibile e concreta del processo di integrazione europea. È lì che l'Europa ha davvero vinto la sua sfida per una sempre maggiore unità tra i diversi popoli e le molteplici culture che la compongono.

L'incontro tra popoli e comunità separate da secoli, reso possibile dalla caduta dei confini interni del continente europeo, è stato il principale driver di innovazione dei territori transfrontalieri. Venuta meno la “paura dell'altro”, la cooperazione e l'interazione tra le comunità ha innovato verso l'alto il sistema delle regole commerciali, degli standard delle politiche sociali, della promozione della democrazia, della promozione di logiche di sviluppo.

Il dialogo e l'apertura all'altro creano cultura. La cultura crea riconversione dei territori, ricchezza e lavoro. Le relazioni di amicizia tra i popoli, dunque, hanno la potenza di cambiare il volto dei territori: è questa la lezione principale che l'Europa deve tenere a mente guardando al futuro. Una lezione che in alcune “periferie” d'Europa è già realtà e che potrebbe cambiare il destino di cinquecento milioni di cittadini europei in ogni angolo del continente.

Il destino dei cittadini europei, in una prospettiva non contingente, non può trovare sviluppo e compimento negli spazi decisionali rimessi alla sovranità statale, ma implica scelte sull'utilizzo di beni comuni di carattere universale con il necessario coinvolgimento di una pluralità di attori, statali e non.

Dobbiamo chiederci in quale Europa - e ancor più in quale mondo - vogliamo vivere. E dobbiamo farlo adesso, prima di restare sepolti nelle trincee del nostro egoismo.



I muri non ci salveranno. Non sarà un confine, per quanto alto e invalicabile, posto tra noi e il resto del mondo a garantirci pace e prosperità. Perché non potranno esserci né pace né prosperità se si rinuncerà ad esercitare la corresponsabilità del mondo e a promuovere la dignità dell'uomo e i suoi diritti fondamentali oltre ogni confine.

Mi piace pensare che oggi, qui, stiamo contribuendo alla costruzione di un'umanità "senza confini", fatta di uomini e donne desiderosi di attraversare le frontiere per farsi prossimi di tutti i popoli della terra, capaci di abitare le periferie come luoghi di un'umanità redenta, pronti a saltare i muri e a costruire ponti di convivialità, dialogo e riconciliazione.