

ATTRAVERSO

per leggere da cristiani la transizione

a cura di Gianni Borsa

Scegliere l'Europa

Domande e risposte

Prefazione di Guido Formigoni

Contributi di

Piero Graglia
Alessandra Lang
Matteo Manfredi
Michele Nicoletti
Isabel Trujillo

Giacomo Cossa
Riccardo Malacrida
Egle M. Mambretti
Sarah Numico
Daria Serani



La pubblicazione è stata realizzata grazie al sostegno dell'Istituto di diritto internazionale della pace Giuseppe Toniolo e della Fondazione Ambrosiana Attività Pastorali FAAP, e al contributo della Direzione Generale Educazione, Ricerca e Istituti culturali del Ministero della cultura.

© 2024 Fondazione Apostolicam Actuositatem ETS
Via Aurelia, 481 – 00165 Roma
www.editriceave.it – info@editriceave.it

Il volume è editato in collaborazione con
ITL srl a socio unico
via Antonio da Recanate, 1 – 20124 Milano
www.itl-libri.com – libri@chiesadimilano.it

Editing: ITL libri

Impaginazione: Fondazione Apostolicam Actuositatem ETS

Immagine di copertina: [shutterstock.com](https://www.shutterstock.com) | Tithi Luadthong

ISBN: 978-88-3271-422-7



Introduzione

Gianni Borsa

Libri sull'Europa, e più precisamente sull'Unione europea, non ne mancano. Questo è in sé positivo. La ricerca e le letture in materia abbondano e il lavoro di chi contribuisce a questa pubblicazione lo conferma. All'origine del presente volume vi sono, però, alcune convinzioni che necessitano di una breve illustrazione.

L'Unione europea (Ue), infatti, come grande istituzione politica si colloca nel flusso della storia: ne condivide il tracciato, ne subisce i contraccolpi, ne accetta le sfide. Ed esattamente per queste ragioni essa è stata definita in innumerevoli circostanze un "cantiere aperto", in grado – è l'auspicio sotteso – di cogliere le novità dei tempi, mostrando la volontà, forse la capacità, di riformarsi per poter più agevolmente attendere ai propri obiettivi iscritti nei trattati. Ecco

una prima motivazione per tornare a riflettere sull'integrazione comunitaria: l'Ue è una organizzazione umana in divenire, che richiede sempre decisioni, scelte di campo, slanci, accompagnati da costanti studi e ricerche, dibattiti, rinnovate narrazioni.

Si può, inoltre, osservare come i medesimi interrogativi – storici, valoriali, politici, economici, culturali – che sollecitano oggi un “esame di coscienza” e nuove prospettive da parte dell'Ue ricalcano in gran parte quelli posti dinanzi all'umanità intera.

Basti pensare alle sfide demografiche e ai fenomeni migratori, alle fatiche che attraversano le democrazie partecipative, alle trasformazioni dei mercati globali e ai neocolonialismi economici, alla protervia della finanza, alle instabilità regionali e ai conflitti in corso, alla rivoluzione digitale e all'intelligenza artificiale, al cambiamento climatico, alle persistenti e dilaganti povertà che colpiscono ampie fasce di popolazione in ogni continente (pur con notevoli differenze tra l'Occidente industrializzato e il resto del pianeta). Le linee di azione che l'Ue intraprende, o meno, in queste direzioni possono dunque interessare, anzi, coinvolgere gli altri continenti.

L'Unione europea, ha osservato Piero Graglia in un suo noto volume,

rappresenta una costruzione istituzionale e politica unica, ma anche un modello ideale. Essa ha saputo con successo mettere a frutto la vocazione europea all'inclusività in un mondo dove il valore dell'"esclusività" nei rapporti internazionali ha ancora il suo seguito; essa ha saputo porre l'accento sulle relazioni comuni più che sull'autonomia individuale, sul rispetto della diversità più che sul dubbio valore dell'assimilazione, sui diritti universali dell'uomo e dell'ambiente più che sulla crescita incontrollata, sulla cooperazione più che sull'esercizio unilaterale della forza. Sono valori che trascendono i confini dell'Europa/Unione. [...] La grande forza dell'Unione è quella di avere un progetto complessivo fondato sullo sviluppo sostenibile, affermato non solo per il continente europeo, ma per il mondo intero; esso propone un modello di *civil power* fondato sulla qualità della vita, sulla pace [...] e sul recupero del valore della diversità che supera gli stessi confini geografici dell'Unione¹.

Poche premesse per condividere una convinzione: quanto possa essere importante per tutti i cittadini europei, e non solo, il buon "funzionamento" delle istituzioni europee, nella prospettiva di fornire risposte che vadano a incidere positivamente sulla vita quotidiana delle persone. Ma qui sorge un'ulteriore

¹ P. GRAGLIA, *L'Unione europea. Perché stare ancora insieme*, il Mulino, Bologna 2019 (sesta edizione aggiornata), pp. 144-145.

domanda: se l'Ue è potenzialmente così rilevante per la nostra esistenza, quanto di essa conosciamo? Si potrebbe osservare che in genere la politica – ogni livello politico-istituzionale – è complessa, non immediatamente comprensibile nelle sue strutture e dinamiche, talvolta farraginosa, ritenuta “lontana” dai cittadini. Eppure la politica, il governo della *polis*, tocca aspetti essenziali della vita dei cittadini: ignorarne, o conoscerne parzialmente o in maniera superficiale, processi e decisioni rischia di privare il cittadino della sua cittadinanza, del suo protagonismo politico fondato sulle regole della democrazia.

14

Molti giudizi sull'Unione europea, espressi sui media, nei social, e che attraversano l'opinione pubblica, appaiono non di rado superficiali, infondati, prevenuti. A questo gioco al ribasso contribuiscono personaggi politici interessati per ragioni di consenso elettorale. Il cosiddetto euroscetticismo, che sempre più spesso si nutre di gretto nazionalismo e di disinformato populismo, fa semplicemente comodo ad alcuni partiti e leader. Ecco perché una maggiore e diffusa consapevolezza di *cosa è* e di *ciò che fa* l'Unione europea può essere un antidoto alle derive antieuropee – e persino antidemocratiche – che vanno per la maggiore sulla scena politica, italiana ed europea.

Già all'inizio degli anni Sessanta del Novecento, uno dei “padri fondatori” della Cee, Robert Schuman, avvertiva:

Il vero spirito europeo è la piena consapevolezza della realtà, delle possibilità e dei doveri di fronte ai quali noi ci troviamo insieme, gli uni e gli altri, al di sopra delle frontiere, al di là dei nostri antagonismi e dei nostri risentimenti. Non potremmo rifiutare validamente il nazionalismo altrui opponendogli il nostro. L'ondata dei nazionalismi non potrà essere scongiurata se non da una politica concreta e comunitaria nel cui quadro ciascuno troverà il suo vantaggio, grazie ad una solidarietà effettiva degli interessi e degli sforzi².

Da queste valutazioni, che emergono dall'aver attinto a contributi di politologi, giuristi, giornalisti, rappresentanti delle istituzioni Ue (nutrite anche dalla personale esperienza ventennale come cronista politico fra Bruxelles e Strasburgo), hanno preso forma le cinque domande che presiedono agli altrettanti capitoli del volume. L'intento complessivo è quello di andare incontro (senza pretesa di esaustività) ai legittimi, giustificati dubbi che possono sorgere in ciascuno di noi sulle origini e gli sviluppi del processo di integrazione, sull'architettura comunitaria, sui settori politici di cui si occupa l'Ue, senza trascurare i possibili orizzonti futuri della "casa comune" europea.

Dunque, il lettore potrà trovare nelle pagine seguenti elementi per una maggiore conoscenza della

² R. SCHUMAN, *Per l'Europa* (a cura di E. Zin), Ave, Roma 2017, p. 14 (titolo originale *Pour L'Europe*, 1963).

storia, dei valori fondativi, delle istituzioni e delle politiche comunitarie, con uno sguardo rivolto agli (auspicabili) sviluppi prossimi. Un libro che, facendo tesoro dei punti fermi già tracciati in tanti studi, prova – con taglio essenziale e divulgativo – a dare conto delle acquisizioni in materia, a far luce sulle questioni latenti, ad aprire un varco sulle ragioni dello “stare insieme” nell’Unione europea di oggi e in quella che si potrebbe delineare in futuro.

Un più recente protagonista della costruzione europea, il compianto presidente del Parlamento europeo David Sassoli, sottolineava:

16

Le sfide che dobbiamo affrontare sono impegnative e chiedono all’Europa una grande unità. Pensiamo, per esempio, alla lotta alla povertà, alle grandi questioni finanziarie, alla sfida ambientale, alla sicurezza, agli investimenti, all’immigrazione, alla politica agricola, all’industria, alla sfida tecnologica. Quali di queste grandi questioni potrebbero essere affrontate dai nostri singoli Paesi? Nessuna. E per molte sfide lo spazio europeo è già troppo piccolo. Ma un’Europa più solidale – e quindi più forte – non può essere solo il risultato di interventi legislativi, poiché occorre restituire centralità alla persona umana, investire sul valore della comunità e perseguire uno sviluppo integrale orientato al bene comune. Mai come in questo momen-

to abbiamo bisogno di partecipazione, dialogo e collaborazione. In virtù di questo, dobbiamo valorizzare ancora di più l'identità della cittadinanza europea. Abbiamo capito, insomma, che non è accettabile un'economia senza morale, uno sviluppo senza giustizia, una crescita a scapito delle generazioni future³.

Naturalmente, nel tentativo di fornire informazioni e argomentazioni utili, si è tenuto conto – e ogni singolo contributo che segue lo conferma – del fatto che l'Unione europea, nel suo tracciato storico e nel cammino attuale, deve misurarsi con le molteplici caratteristiche dell'era presente, con problemi interni ed esogeni, con l'accelerazione delle novità che la storia ci sta imponendo. Si opera, quindi, con le bocce in movimento o, se si preferisce, sulle sabbie mobili. È sufficiente riandare all'ultimo quindicennio, quando l'Ue si è trovata a fronteggiare, a partire dal 2008, la crisi economica e finanziaria; è poi sopraggiunta l'immane sfida delle pressioni migratorie, che ha toccato il suo apice nel 2015; nel 2020 si è palesata la pandemia da Covid-19 con le sue conseguenze in ambito sanitario, sociale, economico; dall'inizio del 2022, l'Europa ha fatto i conti con l'aggressione russa all'Ucraina; il 2023 ha riportato la guerra in Medio Oriente. Nel frattempo era maturata la Brexit con il referendum

³ D. SASSOLI, *L'Unione europea alla prova*, in «Appunti di cultura e politica», 2/2021, pp. 13-14.

del 2016 e il recesso del Regno Unito nel 2020. Anche in conseguenza di tali avvenimenti, l'Europa dei 27 ha provato a confezionare, non senza ritardi ed errori, soluzioni a questi tornanti storici, consolidando il cammino verso una maggiore unità europea. Qui si sono evidenziati tutti i punti deboli dell'Ue, mentre si sono imposte progressive volontà e capacità di agire insieme in un tempo in cui nessun paese membro sarebbe stato in grado da solo di rispondere agli scenari geopolitici, economici, ambientali che il terzo millennio ha portato con sé. Considerando anche il fatto che i protagonisti del palcoscenico mondiale hanno oggi le dimensioni e le potenzialità di giganti sub continentali: fra di essi Cina, Stati Uniti, Russia, India, Giappone, Brasile, Messico, Arabia Saudita, Nigeria, Sudafrica...

Si sta forse comprendendo (sperando di non peccare di ottimismo) che è sempre più difficile immaginare un'Europa senza l'Unione europea, all'interno della quale rimane d'altronde necessario costruire una vera unità di intenti, con passi avanti meno incerti nel tentativo di conciliare gli interessi comuni con le pretese di ogni singolo Stato membro. Rafforzando le competenze di Parlamento e Commissione Ue e mitigando l'eccessivo potere del Consiglio in cui sono rappresentati i singoli governi. Ponendo al centro dei processi decisionali i cittadini, le parti sociali, gli enti locali, con le rispettive esigenze, attese e reali bisogni. Superando i nazionalismi, che guardano al passato, e i

populismi, che enfatizzano le paure. Perché il progetto europeo scommette sulle convergenze, sulla reciproca fiducia, sulla solidarietà. In una parola: guarda al domani.

Daniela Preda ha richiamato l'urgenza di superare l'*impasse*:

L'Ue continua a restare a metà del guado, tra spinte all'integrazione e resistenze alla cessione di sovranità da parte degli Stati, quasi schiacciata tra nazionalismi, micronazionalismi e spinte globali. Alla vecchia Europa è oggi chiesto un grande sforzo di immaginazione, di formulazione di modelli nuovi di statualità, capaci di far germogliare l'unità dalla diversità, ispirandosi alla sua storia secolare e ai suoi valori comuni⁴.

19

La costruzione europea richiederà, perciò, un'originale progettualità politica, il coraggio di osare strade inedite, una vera "etica dell'attesa", con la pazienza e la caparbietà di chi vuol costruire qualcosa di grande, nella direzione di una «democrazia utile» più volte evocata da David Sassoli.

Se la pressione dei processi geopolitici ha indebolito l'unità e persino l'identità europea, minandone l'effettiva efficacia politica, occorrerà consolidare l'Ue nelle sue strutture democratiche,

⁴ D. PREDA, *Europa*, in G. FORMIGONI – L. CAIMI, *Dizionario di politica. Le nuove parole*, Scholè-Morcelliana, Brescia 2020, p. 174.

assegnando loro ulteriori competenze in un ritrovato equilibrio tra le sovranità nazionali e il livello di *governance* comune; serviranno maggiori risorse finanziarie e un bilancio adeguato alle competenze assegnatele; sarà doveroso rafforzare il Pilastro dei diritti sociali (adottato nel 2017); bisognerà giungere a una maggiore coerenza in politica estera. Senza trascurare una rinnovata scommessa su quei processi sociali e culturali, sui patrimoni etici e spirituali che avvicinano i popoli, lasciando intravedere la progressiva creazione di un *demos* europeo che risponda, nei suoi elementi basilari, al motto dell'Ue "Unità nella diversità".

20

Intervenendo anni fa nell'emiciclo del Parlamento a Strasburgo, papa Francesco, estimatore e sostenitore del cammino europeo, aveva affermato:

È giunta l'ora di costruire insieme l'Europa che ruota non intorno all'economia, ma intorno alla sacralità della persona umana, dei valori inalienabili; l'Europa che abbraccia con coraggio il suo passato e guarda con fiducia il suo futuro per vivere pienamente e con speranza il suo presente. È giunto il momento di abbandonare l'idea di un'Europa impaurita e piegata su se stessa per suscitare e promuovere l'Europa protagonista, portatrice di scienza, di arte, di musica, di valori umani e anche di fede. L'Europa che contempla il cielo e persegue degli ideali; l'Europa che guarda e difende e tutela l'uomo; l'Europa che cammina

sulla terra sicura e salda, prezioso punto di riferimento per tutta l'umanità⁵!

Sia consentita un'ultima annotazione attorno al concetto di "popolo europeo". Il quale, come ogni popolo, ha bisogno di riconoscersi in simboli unificanti e richiede punti di riferimento emblematici del proprio essere *una unità*. In una precedente pubblicazione sull'Europa unita, mi permettevo di osservare (e di auspicare):

In questa opera di rafforzamento e "rifondazione" dell'Europa (nel senso di consolidarne le fondamenta, le radici, affinché produca frutti buoni e copiosi), un discorso a sé meritano i simboli dell'Ue, attorno ai quali il *demos* potrebbe riconoscersi. Ogni popolo, del resto, ha i suoi simboli nazionali. La lingua è uno di questi, ma nell'Europa delle diversità non una sola lingua può rappresentare l'unità degli europei, semmai può valere come simbolo il rispetto e la valorizzazione del multilinguismo: l'Europa è bella, verrebbe da dire, proprio per le sue infinite e complementari differenze (linguistiche, culturali, artistiche, paesaggistiche, enogastronomiche...). Peraltro l'Ue ha dei simboli unificanti, definiti dai trattati, benché non sufficientemente conosciuti dai cittadini: la bandiera

⁵ PAPA FRANCESCO, *Discorso al Parlamento europeo, Strasburgo, 25 novembre 2014*, in www.vatican.va, ora in PAPA FRANCESCO, *Sognare l'Europa*, Edb, Bologna 2017, p. 29.

blu con le 12 stelle, il motto (“Unità nella diversità”), l’inno (*Inno alla gioia* di Beethoven), la festa (9 maggio). Più di una voce ha suggerito di aggiungere altre iniziative di grande valore simbolico, oltre alla circolazione dell’euro, “moneta unica” dell’Unione: ad esempio perché non giungere a un solo seggio europeo alle Nazioni Unite? Perché non dar vita a un’unica rappresentativa sportiva almeno ai Giochi olimpici? Perché non assegnare funzione simbolica al recente Corpo europeo di solidarietà? La questione dei simboli, se si vuole una Ue popolare, vicina alla gente, facilmente individuabile e apprezzabile, non può essere sottovalutata⁶.

Torniamo infine alle domande di fondo attorno a cui ruota questa pubblicazione, le quali intendono affrontare i tratti essenziali del processo di integrazione tra i paesi aderenti all’Unione europea, i successi acquisiti, gli ostacoli persistenti, i possibili scenari venturi.

Ecco, allora, che nel primo capitolo Piero Graglia risponde a un quesito (apparentemente) semplice e diretto: *L’Europa unita ci fa bene?* Ripercorre le tappe della costruzione comunitaria, ne segnala effetti consolidati e carenze, e argomenta:

⁶ G. BORSA, *Europa*, In Dialogo, Milano 2019, pp. 81-82.

Oggi l'Unione europea ha di fronte un *hic Rhodus, hic salta*: deve dimostrare che non è – come in effetti *non* è – solo una mega realizzazione economico-commerciale ma ha al suo interno gli anticorpi per tornare alla discussione e al confronto politico. Li ha avuti nel 1950, quando ha scelto la pace al posto del confronto permanente; deve averli, oggi che si tratta di scegliere se fare un'Unione politica – con chi ci sta, a velocità diverse, a integrazioni successive, ognuno proponga la sua – oppure se restare il parco-giochi degli interessi continentali contrapposti che ci circondano e che parlano, tra loro, una sola lingua: quella della forza⁷.

A Isabel Trujillo il compito di intervenire su *Quali valori comuni?* Nel ripercorrere i “pilastri” dell'Unione europea segnala:

La triade diritti umani-democrazia-*rule of law* è stata significativamente definita la *Holy Trinity* dei valori europei. La metafora della Trinità non è casuale e fa riferimento specifico al fatto che si tratta di tre in uno, cioè pilastri che si supportano a vicenda al punto che se cede uno crollano gli altri e, viceversa, essi si rafforzano a vicenda⁸.

Come funziona e chi decide? Questo il punto interrogativo assegnato ad Alessandra Lang, con la

⁷ Infra, pp. 47-48.

⁸ Infra, p. 50.

richiesta di spiegare i poteri e le competenze delle istituzioni Ue. In un passaggio della sua trattazione l'autrice specifica che l'Unione

è stata creata dagli Stati ed essi, attraverso i trattati istitutivi, le hanno assegnato delle competenze, cioè dei poteri di azione. È, questo, il principio di attribuzione, che ne caratterizza il funzionamento. In altre parole, l'Unione, a differenza degli Stati, non è un ente a competenze generali: gli Stati possono regolare qualunque materia, mentre l'Unione può agire solo nei settori attribuiti alla sua competenza⁹.

24

«Comprendere cosa fa l'Unione europea per i propri cittadini e per coloro che risiedono e dimorano nel territorio degli Stati membri, attraverso l'esame di alcune politiche dell'Ue»: su questi aspetti si cimenta invece Matteo Manfredi nel capitolo intitolato *Che cosa fa per me l'Unione europea?* L'autore giunge quindi a scrivere:

La maggior parte delle relazioni della nostra vita quotidiana è disciplinata dal diritto dell'Unione europea e beneficia delle azioni e degli strumenti adottati dalle sue istituzioni. È necessario quindi conoscere gli ambiti e i meccanismi attraverso cui l'Unione opera, al fine di contribuire attiva-

⁹ Infra, p. 67.

mente nella nostra quotidianità al continuo sviluppo del processo di integrazione europea¹⁰.

Il capitolo finale, che vorrebbe proiettare lo sguardo in avanti, porta la firma di Michele Nicoletti, il quale affronta la domanda delle domande: *Quale Europa all'orizzonte?* Lo studioso, guardando al futuro dell'Ue, osserva:

L'unico modo per essere "sovrani" nel mondo di domani, ossia protagonisti del proprio destino, è quello di essere uniti. O europei e sovrani, o nazionali e sudditi. [...] L'Europa del futuro per poter essere all'altezza [delle sfide che ha di fronte] deve rafforzare i tre capisaldi di ogni autentica comunità politica, ossia una identità ideale condivisa, una comune difesa, una autentica solidarietà economica e sociale. E rafforzare la sua capacità decisionale e il suo assetto democratico¹¹.

Vanno ad arricchire la lettura tre esperienze "sul campo" di ciò che può offrire l'Unione europea ai suoi cittadini. Nella testimonianza della famiglia Cossa (una coppia con tre figlie ancora piccole), incontriamo chi ha deciso di lavorare, e di conseguenza vivere, in un altro paese europeo, la Germania, misurandosi con qualche difficoltà e molte opportunità derivanti da tale esperienza. Il giovane

¹⁰ Infra, p. 96.

¹¹ Infra, pp. 100, 103-104.

Riccardo Malacrida racconta, invece, la decisione di affrontare un periodo di studio all'estero grazie al programma Erasmus+ e ciò che ne è seguito. Daria Serani condivide un sogno coltivato da ragazza divenuto un'opportunità con l'attuale lavoro a Bruxelles presso il Parlamento europeo.

* * *

Scegliere l'Europa. Il titolo di questo libro, per la cui realizzazione si è potuto contare su competenze diverse tutte di altissimo livello, vorrebbe sostanzialmente esprimere un auspicio. Vi si confuta la necessità di una "casa comune" europea (benché varie correnti di pensiero e una buona parte della propaganda politica procedano in senso contrario). S'impone, quasi di conseguenza, una decisiva azione di informazione sulla "carta d'identità" dell'Ue, su ciò che è e su quello che *fa*, nonché sulle prospettive per l'avvenire: si vorrebbero qui, infatti, fornire alcune chiavi di lettura per valutare con maggiore competenza e serenità il valore aggiunto che deriva dal farne parte.

Le stesse elezioni, ogni cinque anni, per il rinnovo del Parlamento europeo sono un momento di democrazia offerta a quasi 500 milioni di cittadini, liberi – appunto – di contribuire alla definizione del modello di Europa che vorrebbero vedere realizzato, per il proprio bene e per quello delle generazioni che verranno.

Sono molti i ringraziamenti che mi sento di esprimere a chi, a vario titolo, ha contribuito a questo lavoro. Grazie agli studiosi, autori dei cinque capitoli, che hanno messo a disposizione le loro competenze e a chi ha portato la propria esperienza e testimonianza: vi intravvedo, oltre che un apprezzatissimo gesto di amicizia, la disponibilità ad aiutare il lettore ad avvicinarsi all'Ue e a poterla "scegliere" con maggiori elementi di conoscenza. Grazie a Guido Formigoni, che firma la prefazione, amico di lunga data, dal quale ho cercato di assimilare la passione per la storia e per la politica. Grazie ad Andrea Michieli, direttore dell'Istituto di Diritto internazionale della pace "Giuseppe Tonio-
lo" (promosso dall'Azione cattolica italiana), che sin dall'inizio di questa avventura mi ha accompagnato con utili suggerimenti e con un sostegno concreto offerto dall'Istituto alla pubblicazione del volume. Grazie alle Case editrici Ave di Roma e Itl/In Dialogo di Milano – ai rispettivi direttori e alle due redazioni – che hanno raccolto la proposta di pubblicare il libro, dando vita a una fruttuosa collaborazione che si è rivelata piacevole e assolutamente decisiva.