

Intervento del Presidente emerito
Sen. Giorgio Napolitano
"Europa del diritto e nuovo ordine mondiale"
Festival del Diritto
Piacenza - 24 settembre 2015

Nello scorrere il programma di questo Festival, in tutta la molteplicità e ricchezza degli argomenti e delle sollecitazioni che esso abbraccia, mi è venuta spontanea una constatazione, che può spiegare il titolo scelto per il mio contributo di apertura. Ed è d'altronde una constatazione concretamente suggeritami dalle vicende che ho vissuto e ancora sto quotidianamente vivendo. Siamo tutti chiamati - ecco di che cosa si tratta in sostanza - a un deciso sforzo di allargamento degli orizzonti del nostro confronto e del nostro impegno. Perché non possiamo considerare alcun tema di fondo della nostra vita nazionale e del futuro del paese prescindendo dal contesto europeo e internazionale in cui siamo immersi : aggrovigliato e critico come non mai da decenni.

Non vi meraviglierà che parta dal contesto europeo che è ormai penetrato per mille fili e fa ogni giorno irruzione nella sfera anche del più semplice, normale ragionare e conversare tra persone, tra italiani di ogni condizione e di ogni generazione. In quale ambito non si è discusso nell'ultimo anno di Grecia o di Germania, di riunioni urgenti e straordinarie tra i Capi di governo dell'Unione europea

nell'attesa per lo più preoccupata delle decisioni che ne sarebbero venute ?

In definitiva, da tempo l'Europa appare agli europei - e non solo ad essi - ripiegata su sé stessa, dominata dalle sue dispute interne e dalle sue divisioni, segnata dalla difficoltà a decidere tempestivamente e con efficacia, a dare risposte soddisfacenti sul piano delle politiche di bilancio e delle politiche di crescita, a sciogliere i nodi del governo di sé stessa. E dicendo Europa intendo ovviamente l'Unione, le sue istituzioni, i gruppi dirigenti dei suoi Stati membri, ma più in generale l'Europa quale vive nell'immaginario collettivo.

Sono ben evidenti e di facile denuncia i motivi della caduta dei consensi e delle speranze nei confronti dell'Europa, del diffondersi dell'euro-scetticismo e di qualcosa di più, di simile piuttosto alla rimozione e negazione di mezzo secolo di storia europea vissuta collettivamente, e insomma di drastico allontanamento dal progetto dell'unità europea.

Il contrapporre a questa deriva una retorica apologetica da credenti originari dell'idea di Europa, da orgogliosi veterani del decollo del progetto di Monnet, di Spinelli e dei padri della Comunità europea, può solo suscitare insofferenza.

Ma mi si permetta qui di dare voce all'insofferenza non meno giustificata che suscita l'opposta retorica, quella catastrofista : Europa agonizzante, dissoluzione fatale, e già in corso, di quel che l'Europa ha rappresentato dagli anni '50 del Novecento al primo decennio del 2000 acquisendo

crescenti consensi popolari e sempre nuove adesioni di Stati membri.

"Il sogno è finito", urla qualche retore. Ma l'Europa non è rimasta un semplice sogno, e di pochi, come in fasi storiche precedenti la Seconda Guerra Mondiale e ancora più remote. Quel sogno si è fatto via via costruzione, si sono costruite intese di pace, si sono costruite istituzioni, si sono costruite nuove strutture statuali ultranazionali, nuovi sistemi di leggi, regole, garanzie, nuove realtà sociali e culturali e nuovi modi di vita oltre le vecchie frontiere. Si è da ultimo, sulla via dell'approfondimento dell'integrazione, dato vita a un'inedita unione bancaria. E tutto questo non è crollato e non è sul punto di crollare, come cercano di far credere i propagandisti del ritorno al passato, del ritorno ai vecchi Stati nazionali, ovvero alle loro vecchie sovranità assolute.

Tra le opposte retoriche generatrici di insofferenza ed egualmente sterili ai fini del superamento delle debolezze e dei rischi che incombono sul futuro del processo di integrazione e unità dell'Europa, c'è tuttavia uno spazio da coltivare razionalmente. E' quel che suggerisce un recente contributo di Lorenzo Bini Smaghi, mettendo in primo luogo l'accento sulla "*crisi di fiducia*" insorta tra i *partner* dell'Unione - Stati e governi nazionali. "*E la tentazione*" - rileva l'autore - "*è forte, in ciascun paese, di dare la colpa agli altri. La dimensione prevalentemente nazionale della politica e dei mezzi di comunicazione, favorisce la contrapposizione delle opinioni, alimenta il populismo e rischia di spaccare l'Europa*".

Ci vuole invece una "*visione sistemica d'insieme*", orientata al comune coinvolgimento - da cui nessun paese possa esimersi - nella soluzione di problemi strutturali e istituzionali dell'Unione. Solo così si può ricostruire quella fiducia che si è venuta logorando.

Bini Smaghi confuta pregiudizi e timori presenti in Germania rispetto a comportamenti e pretese attribuibili "*ai paesi dell'Europa meno virtuosa*". E certamente quei pregiudizi e timori hanno frenato lo sviluppo di più coraggiose politiche anti-crisi da parte dell'Unione.

Ma possono - vorrei dire - ugualmente fare ostacolo all'indispensabile recupero della fiducia tra i *partner* europei anche l'agitare pregiudizi e timori anti-tedeschi, quasi che fossero passati invano i sessant'anni trascorsi da quando Thomas Mann chiamò con fiducia la nuova generazione emergente in Germania a ribadire l'aspirazione inequivoca non a un'Europa tedesca, ma a una Germania europea. Era il messaggio già rivolto da Mann ai tedeschi quando Hitler aveva col ferro e col fuoco imposto ai popoli un'Europa tedesca.

D'altronde, solo su basi di rinnovata, reciproca fiducia potranno affinarsi e realizzarsi le proposte dei "5 Presidenti" per il cosiddetto "completamento dell'Unione Economica e Monetaria", o quelle, recentissime, dei Presidenti dei Parlamenti di quattro "paesi fondatori" per un'effettiva, più profonda integrazione politica, per il rafforzamento della dimensione sociale e della dimensione democratico-parlamentare dell'Unione.

Ma non intendo ora soffermarmi sul merito di queste ipotesi all'esame delle istituzioni europee, vorrei piuttosto sottolineare - e si tratta di un punto essenziale - come la riflessione critica e autocritica sullo stato dell'Europa non possa essere separata dai radicali cambiamenti e dagli eventi traumatici che hanno investito il quadro mondiale, l'ordine mondiale. Né tantomeno possono restarne separati il discorso, i dilemmi, sul futuro dell'Europa.

I fenomeni che hanno così duramente colpito le economie europee, le società europee, e possiamo anche dire le democrazie europee, sono stati innescati dalla bancarotta di Lehman Brothers nel settembre 2008 e dalle sue pervasive ricadute in termini di crisi finanziaria globale. La radice dell'ondata di recessione, disoccupazione, crescenti disuguaglianze che abbiamo conosciuto nel nostro Continente e da cui ancora stentiamo a riprenderci, è stata individuata nel modello di "crescita senza risparmio" dell'economia statunitense - e nel contestuale "fondamentalismo di mercato" o "abdicazione della politica" - secondo le definizioni datene già nel 2009 da Tommaso Padoa Schioppa in un'analisi che resta a tutt'oggi ineguagliata per profondità. Quell'analisi sfociava nell'istanza di una "fondamentale correzione" e nella indicazione della "nuova traiettoria post-crisi" da imprimere all'economia globale.

Attribuire dunque le regressioni economiche e le sofferenze sociali che abbiamo attraversato nei nostri paesi alle carenze, unilateralità o rigidità delle politiche anti-crisi adottate dopo il 2008 dalle istituzioni dell'Unione e dai

governi nazionali dei suoi Stati membri, anziché a una crisi globale originata ed esplosa fuori dall'Europa, ha rappresentato, dal punto di vista europeo, una masochistica distorsione.

L'Europa deve dunque sentire e affrontare come suo compito essenziale il contribuire alla affermazione di nuove visioni e nuove regole per un ordine finanziario e uno sviluppo economico effettivamente sostenibili su scala mondiale.

Ma il contributo europeo alla costruzione di un nuovo ordine mondiale si impone in un senso molto più ampio e ci viene richiesto e imposto dai fatti, dai più recenti sconvolgimenti che si stanno rovesciando sull'Europa : guerre a ridosso nel nostro Continente, processi di dissoluzione di Stati ormai minati nelle loro fondamenta in Medio Oriente e in Africa, ricollocazioni sul piano geopolitico di diverse potenze, esplosioni imprevedibili di soggetti distruttivi con ambizioni statuali (lo "Stato islamico"), proliferazione di reti e forme di micidiale terrorismo.

E infine, il più sconvolgente dei fenomeni, il più destabilizzante nel suo recente dilagare verso l'Europa. Non è necessario richiamare i dati drammatici e gli aspetti tragici del mettersi in moto verso l'Europa di milioni di disperati in fuga da guerre e persecuzioni o alla ricerca di una via d'uscita da condizioni di povertà e degrado senza futuro. In casi come quello della Siria un vero e proprio esodo.

E quello dei flussi di profughi e più in generale delle migrazioni, di molteplici provenienze e lungo itinerari diversi

ma convergenti sull'Europa, è il fenomeno più sconvolgente non solo per le emergenze di difficilissima gestione in cui sfocia, ma per il suo intrecciarsi con problematiche cruciali del passato storico, del presente sociale e politico, e del futuro a breve e lunga scadenza del nostro Continente : quell'Europa apparsaci dieci anni fa unificata nella pace e nella libertà.

Su questo terreno ci stiamo giuocando la tenuta e il rinnovamento del progetto europeo, la credibilità e l'onore dell'Europa, il suo posto e il senso del suo ruolo in un mondo da riplasmare.

Possiamo declinare la nostra impotenza dinanzi ai mutamenti e alle scosse della storia ? Possiamo lasciar prevalere - sulle risorse e potenzialità migliori di quel che abbiamo costruito e di quel che esprimono le nostre società - i peggiori, più oscuri rigurgiti di un passato che credevamo di avere domato ? No, di certo non possiamo.

E non basta - forse nemmeno occorre - recriminare sulle cecità e inadeguatezze nostre, sul non aver visto il ribollire nel mondo di troppi focolai di crisi, l'esasperarsi di troppe realtà di arretratezza e miseria, sul non aver fatto la nostra parte nel campo della cooperazione allo sviluppo, in funzione di una crescita più sostenibile, meno atrocemente diseguale.

Rischierebbe allo stesso modo di risultare sterile e non convincente il recriminare sul non aver dato l'impulso e il contributo che a noi spettava come europei per fermare il massacro in Siria, per disinnescare tensioni e conflitti altrove, in Medio Oriente, non lontano dall'Europa.

Quel che conta oggi è che l'Unione Europea s'imponga ai recalcitranti che si agitano nel suo seno (come già dinanzi a altre necessarie innovazioni), giunga senza più tergiversazioni almeno alle scelte già delineate per mettere ordine e per esprimere concreta solidarietà nelle risposte all'ondata dei profughi. E pensare che già nel Consiglio Europeo di Tampere del 1999 ci si pronunciò per un "regime europeo comune in materia di asilo" e per una "politica comune dell'Unione Europea in materia di asilo e migrazione"!

E insieme quel che conta è riflettere - e aprire un fronte di battaglia politica e culturale - su quanto è accaduto e accade in certi paesi, in certi luoghi d'impatto con l'ondata dei profughi.

Il senso e la moralità dell'essere europei si sono rispecchiati in tutte le operazioni di salvataggio e assistenza per una parte significativa dei disperati che rischiavano di perire per bussare alle nostre porte. Ma quanto cinismo, quanto burocratismo e anche brutale violenza hanno sporcato in questo periodo l'immagine dell'Europa !

E' possibile tollerare che uno Stato, membro da 10 anni dell'Unione europea come l'Ungheria, innalzi contro i profughi quei muri e quel filo spinato che ricordano la vergogna del dominio bellico nazista nell'Europa soggiogata da Hitler ? Non può bastare, di fronte a simili comportamenti, il pur sacrosanto appello al principio di solidarietà. Che cosa si aspetta per attivare le procedure di applicazione dell'articolo 7 del Trattato dell'Unione Europea per violazione

palese e persistente dei valori su cui, ai sensi dell'articolo 2, si fonda l'Unione ?

Vedete, tutto ciò evoca in special modo due questioni che non possono essere eluse. L'una riguarda alcuni dei paesi dell'Europa centrale e orientale che subito dopo aver riacquisito la libertà e l'indipendenza all'indomani del crollo del comunismo e del blocco di Varsavia, hanno chiesto di poter entrare a far parte dell'Unione Europea.

In un recente illuminante saggio di Ivan Krastev, presidente del *Centro di strategie liberali* operante a Sofia - si rileva che molti europei dell'Est avevano visto nell'ingresso in seno all'Unione Europea essenzialmente una prospettiva di benessere e di superamento della crisi in cui si trovavano, mentre oggi i loro *leader* politici puntano a ottenere consenso elettorale promettendo la difesa degli interessi dei propri compatrioti, "non una sola briciola per gli stranieri".

L'analisi critica di Krastev si allarga agli aspetti della chiusura provinciale, "insulare" di molti europei dell'Est, della loro paura per una crisi demografica che può condurre alla "scomparsa etnica" delle loro piccole nazioni. E al fondo di tale paura - aggiungerei - si coglie la scarsa fiducia nella propria capacità di integrare proficuamente degli stranieri immigrati.

Questo ripiegamento nazionalistico - di cui molti sono i segni anche in altri paesi - e l'incrociarsi tra diverse solidarietà operano a scapito del senso dei propri doveri come esseri umani.

Ne sorgono interrogativi, a mio avviso, su quel "grande allargamento" dell'Unione cui si giunse nei primi anni 2000, forse con qualche superficiale ottimismo circa una comunanza di valori e di modi di concepire lo stare insieme in Europa, che era tutto da verificare e ancora da costruire.

La prova del rapporto con l'emergenza migratoria, il confronto con una spinta migratoria di lungo periodo, ci impegnano a dedicare assai maggiori sforzi a un'opera di chiarificazione e di convincimento ideale rivolta a vasti strati di cittadini dell'Unione.

La seconda problematica cui ho fatto cenno, e che emerge come cruciale è la sfida ai fondamenti dell'Europa del diritto e dei diritti, tratto saliente dell'identità e della costruzione europea. Jürgen Habermas, pur non rinunciando a una brusca battuta sulle "chiacchiere" che presentano l'apertura verso i profughi come una "questione di valori", tocca il cuore dello scontro politico in seno all'Unione dicendo nel modo più netto che si tratta invece di una questione di diritti.

Si tratta in effetti di un diritto fondamentale, quello all'asilo (per quanti vi hanno titolo) affermato in molteplici "Convenzioni" o "Carte" internazionali ed europee, per non parlare della Costituzione della Repubblica italiana.

Sono in questa fase messi a repentaglio altri capisaldi della novità storica rappresentata dall'integrazione europea : la libertà di circolazione delle persone all'interno dell'Unione, con cui le frontiere tra gli Stati hanno cessato di essere barriere e il ruolo dei confini è stato drasticamente relativizzato. E' una libertà garantita dalla Convenzione di

Schengen, iscritta nella creazione di uno "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" e sancita a Lisbona nel vigente Trattato dell'Unione. Ne sono scaturiti benefici straordinari per favorire coesione civile e interscambio tra i popoli e specialmente tra i giovani europei.

D'altronde già ben prima della prova delle grandi migrazioni oggi in corso, i gravi fatti nuovi emersi soprattutto con l'offensiva terroristica islamista avevano riacutizzato quello che Vladimiro Zagrebelsky in un denso, equilibrato scritto di sintesi pubblicato mesi fa aveva definito "l'eterno dilemma fra libertà individuali e sicurezza di tutti" (per non citare troppi casi giudiziari, in Italia, di violazione dei diritti e della dignità delle persone).

L'Europa del diritto - che abbraccia insieme diritti fondamentali e doveri inderogabili - costituisce una tradizione storica, una somma di valori, e infine una tangibile realtà del processo di integrazione messo in moto sessant'anni fa. Si tratta dunque di un riferimento sicuro per l'immagine dell'Europa nel mondo e per l'ulteriore apporto europeo da dare alla costruzione di un nuovo ordine internazionale.

La sapiente ricostruzione dell'Europa del diritto dovuta a Paolo Grossi ci dice - secondo Sabino Cassese - come il diritto sia il filo rosso primario e unitario della storia europea. Attraverso un'evoluzione plurisecolare - "*esperienza mobilissima*", "*tessuto ordinante la realtà*" - il diritto europeo si sviluppa in due lunghi periodi, nel segno della discontinuità, e culmina - nella a noi più vicina età

contemporanea - nella costruzione di un vero e proprio sistema giuridico comunitario, quello oggi operante nell'Unione europea.

E' un sistema volto a garantire i diritti fondamentali da ultimo raccolti nella onnicomprensiva sintesi della Carta di Nizza, e più in generale a far valere i principi comuni dell'Unione e l'imperio delle leggi europee.

E' da considerarsi straordinario, senza eguali nel mondo moderno l'essere riusciti a fondare un diritto comunitario su scala continentale e a stabilire concretamente e tassativamente la preminenza, il primato delle norme comunitarie sulle norme interne di ciascuno Stato membro dell'Unione. Questa conquista - affidata al magistero di una rete di Corti europee - ha rappresentato un avanzamento del processo di integrazione non meno importante dell'introduzione della moneta unica col Trattato di Maastricht.

Nel suo libro, di vastissimo respiro, apparso lo scorso anno Henry Kissinger ha dedicato una approfondita, simpatetica ma drammatica riflessione all'Europa, indicando il rischio che essa corre *"volgendosi al suo interno, proprio mentre la ricerca di un ordine mondiale, alla cui prospettiva essa stessa contribuì in modo significativo, affronta una fase critica il cui esito potrebbe travolgere qualunque regione del mondo non concorra a riplasmarlo"*.

A me pare tuttavia eccessivo ipotizzare che l'Europa possa considerare come sua suprema missione geopolitica la

propria costruzione interna tagliandosi fuori dal moto attuale per la definizione di un nuovo ordine internazionale.

Lo sviluppo di quella "costruzione interna", nel senso dell'approfondimento dell'integrazione e del raggiungimento di una reale unione politica, è indispensabile proprio perché l'Europa possa farsi portatrice effettiva di un suo peculiare apporto all'ordine mondiale.

Un'Europa che restasse a metà strada tra il programma della Dichiarazione Schuman e il pestare l'acqua nel mortaio di infiniti confronti nel suo seno sull'unità a cui tendere, sarebbe davvero condannata a scivolare rapidamente ai margini del processo storico globale. Rispetto a quest'ultimo nessuno Stato nazionale europeo può sfuggire ad una perdita ulteriore e fatale di peso economico e sociale e ad una sostanziale irrilevanza politica. L'unica via per reagirvi consiste chiaramente nell'operare uniti.

I conati neo-nazionalistici, i rozzi tentativi di ristabilimento di barriere ai confini, le molteplici forme di arroccamento retorico nelle presunte vecchie identità - ed è quello che sotto le bandiere dell'euro-scetticismo e del populismo si sta diffondendo in troppi paesi dell'Unione - non sono solo una reazione anacronistica alla globalizzazione, destinata a fallire, ma sono lo specchio di una inane resistenza alla realtà.

Lo scenario mondiale, segnato dal dinamismo acquisito e dal peso assunto da grandi e meno grandi paesi emergenti, lo spostamento dell'asse degli equilibri economici e politici dall'Atlantico al Pacifico, le divergenti tendenze demografiche

e le previsioni clamorose sui tassi di crescita delle economie e del prodotto lordo nelle diverse aree mondiali hanno, e nessuno può negarlo, messo l'Europa con le spalle al muro.

Nel quadro di una competizione globale senza limiti e con scarse regole, incombe sui paesi europei l'ombra di un rimpicciolimento che può farsi declino. Un'Unione sempre più stretta è per l'Europa diventata non più un'opzione ma una costrizione.

E a questo fine un rinnovamento e rafforzamento della costruzione europea a partire dall'Eurozona, e su basi ben più ricche di democrazia partecipata, è il passaggio ineludibile che si impone all'Unione nel presente e nel più vicino futuro.

E' certamente indispensabile un progresso di crescita sostenibile e competitiva per l'economia europea, non più affidabile a un progetto come quello - seriamente elaborato, ma in assenza di governo politico, destinato penosamente a cadere nel nulla - di un'Europa della conoscenza, della ricerca, dell'avanzamento tecnologico che avrebbe dovuto diventare nel 2010 l'area più capace di competere su scala globale. Ma l'unione politica dell'Europa, come soggetto idoneo a concorrere alla costruzione di un nuovo ordine mondiale, non può non assumere molteplici dimensioni. Essa cioè richiede ben altro.

Richiede una politica estera e di sicurezza comune, che nel passato non è riuscita a prender corpo superando le tensioni tra le autorità di politica estera e le diplomazie degli Stati membri ; e che non ha prodotto elaborazioni autonome e

originali, tranne che in qualche momento come con il documento Solana per una concezione europea della sicurezza. Vedo tuttavia con fiducia che sta forse maturando in questo campo una svolta che dovrà misurarsi con l'intera rete delle minacce da combattere, delle sfide da raccogliere, delle soluzioni da negoziare, dei nuovi equilibri da raggiungere.

Al cantiere della costruzione di un nuovo ordine internazionale l'Europa dovrà anche e soprattutto portare il bagaglio delle sue esperienze storiche e della sua cultura. Si sono perse molte occasioni, si sono lasciati rinsecchire apporti di notevole qualità pur elaboratisi e resi pubblici per la identificazione e valorizzazione di quella che è stata definita "la dimensione spirituale e culturale dell'Europa".

Chi ricorda, e perché non si recupera, il lavoro del gruppo di riflessione istituito per iniziativa della Commissione europea nel 2002 e la sintesi che ne coronò l'attività nel 2004 a firma di personalità come Bronislaw Geremek e Krzysztof Michalsski ? Eppure, in quel documento (si era nell'epoca del grande allargamento dell'Unione) si prevedeva l'ingresso di Stati e di popoli molto meno prosperi e con tradizioni culturali molto diverse. Si segnalava dunque il rischio di possibili crescenti incomprensioni e tensioni.

Di qui l'importanza di uno sforzo come quello suggerito dal gruppo di riflessione, che insisteva sulla conseguente esigenza di una legittimazione costituzionale della Unione come entità politica.

Non mancò al tempo stesso una forte affermazione dell'esistenza di uno "spazio culturale europeo comune". Peraltro si richiamò, specie per iniziativa di Geremek, l'importanza, anzi la ricchezza, delle diversità di culture in Europa. Egli sottolineò come *"una comune identità europea nulla toglie, ma rafforza soltanto quello che ci avvicina e ci unisce"*.

Dobbiamo tornare a visioni di questo respiro. L'Europa comunitaria, nata da un'ispirazione nettamente politica che naufragò nel 1954, spostò poi l'asse del suo programma e della sua azione sul piano di una caratterizzazione economica, e per lunghi decenni. E' stato solo all'inizio di questo secolo che si sono avuti gli anni del costituzionalismo, di una rinnovata ricerca dei fondamenti ideali dell'unità europea, del parziale ma significativo progresso democratico sancito da una crescente parlamentarizzazione della Unione. Le sfide e i timori che ha portato con sé la globalizzazione, e poi la crisi scoppiata negli Stati Uniti e propagatasi in Europa a partire dal 2008-2009, hanno fatto tornare al centro dell'impegno dell'Unione e delle scelte di quanti erano chiamati a guidarla, la dimensione, e i vincoli dell'economia.

E' venuto il momento di tornare alla priorità della politica, in una rinnovata visione del rapporto Europa-mondo. Toccherà a ciascuno fare la propria parte iniettando nella vita dell'Unione quel lievito di cultura e di partecipazione democratica la cui carenza ha esposto a così seri fenomeni e rischi di logoramento il grande, insostituibile progetto europeo.