



Centro di
Documentazione europea - UniCT



Università di Catania

I quaderni europei

Scienze giuridiche



GIORGIO NAPOLITANO: EUROPA E FEDERALISMO EUROPEO

Giorgio Napolitano
Paolo Ridola

Ottobre 2016
n. 76

Giorgio Napolitano, Paolo Ridola
Giorgio Napolitano: Europa e federalismo europeo

Università di Catania - *Online Working Paper* 2016/n. 76

URL: http://www.cde.unict.it/quadernieuropei/giuridiche/76_2016.pdf

© 2016 Giorgio Napolitano, Paolo Ridola

Università degli Studi di Catania in collaborazione con il Centro di documentazione europea - *Online Working Paper*/ISSN 1973-7696

Il periodico è registrato presso il Tribunale di Catania, n. 15 del 22 ottobre 2013

Giorgio Napolitano, Presidente Emerito della Repubblica; già Presidente della Repubblica italiana (10 maggio 2006 – 14 gennaio 2015).

Paolo Ridola, Professore ordinario di Diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Scienze giuridiche, Università degli studi di Roma “La Sapienza”.

La collana *online* “*I quaderni europei*” raccoglie per sezioni (scienze giuridiche, scienza della politica e relazioni internazionali, economia, scienze linguistico-letterarie, energia, serie speciali per singoli eventi) i contributi scientifici di iniziative sulle tematiche dell’integrazione europea dalle più diverse prospettive, avviate da studiosi dell’Ateneo catanese o da studiosi di altre Università italiane e straniere ospiti nello stesso Ateneo.

I *papers* sono reperibili unicamente in formato elettronico e possono essere scaricati in formato pdf su: <http://www.cde.unict.it/quadernieuropei>

Responsabile scientifico: Nicoletta Parisi

Comitato Scientifico: Fulvio Attinà – Vincenzo di Cataldo – Enrico Iachello – Bruno Montanari – Nicoletta Parisi – Roberto Pennisi - Giacomo Pignataro - Guido Raimondi – Pippo Ranci – Ilde Rizzo – Franco Romerio – Giuseppe Tesauro – Antonio Tizzano – Bert Van Roermund – John Vervaele – Joseph Weiler

Comitato di redazione: Annamaria Cutrona - Antonio Di Marco - Nadia Di Lorenzo - Giovanna Morso - Valentina Petralia - Chiara Raucea

Edito dall’Università degli Studi di Catania in collaborazione con il Centro di documentazione europea d’Ateneo.

Via Roccaromana, 43-45 - 95124 – CATANIA

tel. ++39.095. 230611

www.cde.unict.it

Giorgio Napolitano: Europa e federalismo europeo

Giorgio Napolitano, Paolo Ridola

Il premio “Dimitris Tsatsos” è stato istituito dal Centro per il Diritto Costituzionale europeo "Fondazione Themistoclis e Dimitris Tsatsos" di Atene e dall'Istituto di Scienze costituzionale europeo Dimitris Tsatsos dell'Università di Hagen in Germania. Viene assegnato a personalità illustri per il loro contributo nel campo degli studi costituzionali europei o per lo straordinario contributo all'integrazione europea e alla formazione di una Costituzione europea.

Il Presidente Emerito della Repubblica Italiana Giorgio Napolitano ha ricevuto il Premio "Dimitris Tsatsos" nel corso di una cerimonia tenutasi lunedì 19 settembre 2016 presso l'Ambasciata di Grecia a Roma.

DIMITRIS-TSATSOS PRIZE

Acceptance Speech of Senator Giorgio Napolitano
Hellenic Embassy in Rome, September 19th, 2016

by Giorgio Napolitano

First of all, I want to express my deep gratitude to both prestigious institutions, the Tsatsos Foundation in Athens and the Tsatsos Institute in the University of Hagen for awarding me such a significant Prize. And I have to thank, at the same time, all the representatives of the respective Boards, for accepting to move to Rome, kindly taking into account my difficulties to move to Athens.

This is a sad day, and not only for Italy: we just bid our farewell to Carlo Azeglio Ciampi, one of the main constructors of European unity. Thank you, dear Greek and German friends, for being here.

The Athens Foundation and the Hagen Institute honour together the high level figure of Dimitris Tsatsos and together keep alive and develop his scientific legacy and democratic commitment, serving the causes of constitutional law and of European unity.

This cooperation is really meaningful. It reflects the quality of a school of juridical thought active within a common horizon in Greece and in Germany. Dimitris Tsatsos was one of the Greek scholars continuously operating in the German academic framework no less than in the Greek one. And he personally enjoyed a decisive solidarity getting the possibility to teach in Germany while he was banned in Greece by the military dictatorship between the '60ies and 70ies.

But let me now recall, on the basis of the relations I could establish with him, the figure and personality of Dimitris Tsatsos. He was among the most respected members of the Constitutional Affairs Committee of the European Parliament, already before my second election as an European parliamentarian and chairman, between 1999-2004, of that Committee.

There is no need to underline the quality of his contribution to that institution thanks to his theoretical doctrine. But I'd like to put in light his soberness, far from any spirit of academic superiority, and his attitude to cooperate with true camaraderie with his parliamentarian colleagues. And I am still grateful for the sincere and precious collaboration I got from him during my presidency of the Committee.

In starting that exercise, I could rely on the deep analysis of the Amsterdam Treaty he submitted to the Assembly as a rapporteur, with Inigo Mendez de Vigo, in the previous Parliament. It was an example of how to serve and reinforce the role of the Strasbourg Parliament, going beyond the simple political and technical products of negotiations between the governments, and developing the ideal and strategic foundations of the European construction.

The experience of Dimitris Tsatsos as I just recalled it, with its most difficult moments, pushes me to address a few words to our Greek partners and to the leaders of European institutions.

Nobody should ever forget - and somebody did on the contrary forget vis-à-vis the crisis originating from weaknesses and mistakes of Greek governments and Parliaments - what have been the dramas of contemporary Greece and what are the reasons for a deep respect looking at the reaction of Greek people to assaults against democracy.

That happened twice in the past century: the heroic resistance to the aggressions by the Nazi Germany and fascist Italy, the commitment of freedom-loving Greeks to put an end to the Colonels' regime more than 20 years after the liberation of 1945.

I consider the cooperation between the two institutions devoted in Athens and in Hagen to the legacy of Dimitris Tsatsos, as an example of the mutual respect and reciprocal appreciation more than ever necessary between countries equally essential as partners of the European Union.

Finally, I feel really honoured by the motivation we just heard of the 2016 Tsatsos Prize awarded me. Nothing more precise, complete and generous could be written about my long political and cultural itinerary than that which has been written in the document signed by both of the Boards of the two institutions.

I warmly thank you again, and I thank in the same spirit Prof. Ridola, one of our most representative scholars in constitutional law, for his accurate, friendly and touching *Laudatio*: in fact, not only a *Laudatio*, but a more general, thoughtful contribution.

You see, when you enter the most advanced season of your life, you can better understand how much two elements count in drawing up a balance of several decades: the appreciation of the most valuable expressions of the world of culture, and the moral and human confidence of common people, if you were able or were so lucky to gradually acquire them.

I'll try, as long as I can, to operate in continuity with what I have done and what I represent today, putting my energies at the service of the European cause, which is so seriously suffering today and which must succeed in reaffirming the best of its experience and renewing it in a changing world context.

E' un grande onore per me tenere la *laudatio* di Giorgio Napolitano in occasione del conferimento del Premio Dimitris Tsatsos, istituito dopo la scomparsa del loro fondatore, dal *Centre for the european constitutional law* di Atene e dallo *Tsatsos Institut für die europäischen Verfassungswissenschaften* dell'Università di Hagen, al fine di tributare un solenne riconoscimento ad illustri personalità del mondo politico e culturale che hanno contribuito in modo eminente alla costruzione di un ordine costituzionale europeo. Proprio Dimitris Tsatsos ci ha insegnato - e richiamo qui il titolo di due sue opere - che questo è il passaggio fondamentale non solo per la fondazione teorica della *europaikè sunpoliteia* e di una *europäische Unionsgrundordnung*, ma per imprimere al processo di integrazione europea una svolta decisa nella direzione dell'unione politica e del federalismo sovranazionale. Un progetto al quale Tsatsos, negli ultimi anni della sua vita, dedicò con tenacia, entusiasmo e saldezza di impianto scientifico il suo impegno di studioso e di politico.

L'onore di tenere questa *laudatio* è stato dato a me - e desidero di ciò ringraziare di cuore i colleghi Peter Brandt e Xenophon Contiades - per l'antica amicizia che mi legò a Dimitris, il quale mi volle, unico studioso italiano, a collaborare per oltre un quarto di secolo, dall'ormai lontano 1989, ai due istituti di ricerca da lui fondati ad Hagen e ad Atene. E' particolarmente significativo che il premio venga consegnato quest'anno a Giorgio Napolitano, come riconoscimento del contributo altissimo che egli ha dato alla causa del federalismo europeo e di una unione politica e costituzionale in Europa, e per i legami non solo di amicizia, ma di collaborazione e di sintonia politica che si stabilirono con Tsatsos negli anni del comune impegno nel Parlamento europeo. Ed invero tra la visione del processo di integrazione europea di Giorgio Napolitano e quella di Dimitris Tsatsos mi sembra di poter cogliere assonanze e punti di contatto: l'idea di una "costituzione europea" come ordinamento fondativo di una *europäische Öffentlichkeit*, intrinsecamente pluralistica - secondo l'insegnamento di Peter Häberle - ma basata su una cittadinanza comune capace di superare gli egoismi nazionalistici; la fiducia nella "politica" e nel ruolo dei partiti politici europei come strumento basilare di una democrazia sovranazionale, e come unico baluardo per fare argine alle pulsioni ricorrenti in Europa dell'antipolitica e del populismo. Nella prefazione all'edizione in lingua inglese della *Europaikè sunpoliteia*, Giorgio Napolitano scrive che il problema di «costruire istituzioni democratiche che, trascendendo i confini nazionali, preservino al tempo stesso principi e valori fondamentali forgiati dalla storia europea e rinvigoriti dalla nostra comune coscienza di europei» non è «un problema esclusivamente teorico, o una questione che coinvolge solo europeisti o nostalgici della *vecchia Europa*». Si tratta invece - aggiunge Napolitano - di «un tema capace di unire alle generazioni che hanno fatto esperienza delle guerre e delle divisioni del passato le generazioni successive, vale a dire quelle generazioni che hanno vissuto e vivono l'Europa delle frontiere aperte e della moneta unica come un'esperienza sempre più inestricabilmente e indiscutibilmente connessa con la propria identità»¹.

* *Laudatio* tenuta il 19 settembre 2016 a Roma presso l'Ambasciata della Repubblica greca in occasione del conferimento a Giorgio Napolitano del Premio Dimitris Tsatsos.

¹ G. NAPOLITANO, *Prefazione* a D.T. Tsatsos, *The european sinpolity*, Bruxelles, 2009, p. 6.

Non spetta a me ripercorrere lo straordinario itinerario politico ed istituzionale di Giorgio Napolitano. Un itinerario che attraversa, dagli anni della Liberazione ad oggi, la storia politica e costituzionale della Repubblica, annoverandolo tra gli indiscussi protagonisti di essa. Mi limito a ricordare che, durante tutto il suo lungo mandato presidenziale, il richiamo all'unità europea è stato sempre alto, costante e fermissimo, come è testimoniato da una bella raccolta dei suoi discorsi a cura di Achille Albonetti², e che l'opera di *moral suasion* che egli ha svolto in frangenti delicatissimi della nostra vita nazionale è stata sempre guidata dall'obiettivo di mantenere la Repubblica italiana saldamente ancorata al contesto europeo. E peraltro l'impegno europeista di Napolitano è risalente nel tempo e consente di collocarlo accanto a Spinelli, De Gasperi, Schumann, Monnet, Adenauer, Schmidt, Delors, tra i padri della costruzione dell'Europa unita. Napolitano ha ricordato che la "scelta europeistica" va riguardata come «l'approdo» della sua «complessiva esperienza politica e istituzionale»³. E che «l'Europa - il sentirmi europeo, il rapporto con la realtà dell'Europa e con il progetto dell'integrazione e unità europea - ha rappresentato uno snodo essenziale nella mia esperienza, nel suo graduale evolversi e nel suo profondo rinnovarsi»⁴. Giorgio Napolitano ha contribuito in modo determinante a guidare il maggiore partito della sinistra italiana da un'iniziale avversione nei confronti del progetto federativo avviatosi in Europa nel secondo dopoguerra, in quanto ritenuto espressione di un disegno di divisione dell'Europa e di consolidamento del capitalismo, all'adesione, maturata dagli anni settanta del secolo scorso, al «progetto di uno sviluppo conseguente, anche sul piano politico, dell'integrazione europea», ed al riconoscimento in una «identità riconoscibile in un peculiare retaggio di civiltà e di cultura, sfociato nelle conquiste dello stato di diritto e della democrazia politica»⁵. Per comprendere il ruolo decisivo svolto da Napolitano in questa difficile transizione, occorre ricordare, da un lato, l'impegno sui problemi del Mezzogiorno d'Italia, lungo la via tracciata dalla migliore tradizione del pensiero meridionalista, da Giorgio Amendola a Manlio Rossi Doria, da Gaetano Salvemini a Guido Dorso, che costantemente ha sottolineato la dimensione europea della questione meridionale. Dall'altro, l'impegno, in seno al gruppo dirigente del PCI, come responsabile per la politica internazionale ed europea.

Napolitano ricorda ripetutamente nei suoi scritti che l'approdo del PCI all'europeismo ebbe un significato che trascendeva il travaglio del suo personale itinerario politico. Tale approdo «costituì di fatto la più radicale rottura» col bagaglio ideologico originario di matrice leninista e con l'«ancora non del tutto spento idoleggiamento» del socialismo reale. Questa svolta, compiutasi tra la fine degli anni settanta e gli anni ottanta del secolo scorso attraverso l'adesione al processo di integrazione da parte di quello che era divenuto nel frattempo il più grande partito della sinistra europea, avrebbe avuto ripercussioni importanti sulle successive riforme dei trattati, che avrebbero innestato sul tronco dei principi dell'ordinamento europeo i valori della giustizia sociale, della solidarietà, della dignità dell'uomo. «L'internazionalismo socialista o proletario - egli osserva - , che rappresentava uno dei tratti costitutivi dell'ideologia e della politica dei partiti comunisti, non contemplava uno specifico quadro di riferimento europeo». In breve, per effetto della svolta europeistica, l'internazionalismo radicato nella storia del pensiero socialista rinveniva un'inedita declinazione in armonia con le conquiste del costituzionalismo occidentale. Ed invero «il raggiungere le forze già impegnate a costruire l'Europa comunitaria, identificandoci con le motivazioni e le basi ideali di quel progetto, non fu un mero gesto di resipiscenza politica, un accorto esercizio di realismo politico. Fu ben più di questo. Fu il coronamento

² A. ALBONETTI (a cura di), *I discorsi*, Roma, 2012.

³ G. NAPOLITANO, *Dal PCI al socialismo europeo. Un'autobiografia politica*, Bari - Roma, 2005, p. 308.

⁴ G. NAPOLITANO, *Europa, politica e passione*, Milano, 2016, p. 7.

⁵ G. NAPOLITANO, *Dal PCI al socialismo europeo*, cit., p. 311.

di tutte quelle faticose revisioni e quelle concrete innovazioni che avevano fatto via via del Partito comunista italiano qualcosa di molto diverso dal nome che portava. Fu lo scioglimento di insostenibili contraddizioni tra i valori di libertà e di progresso democratico propri del socialismo riformista, e gli schemi dottrinari, le degenerazioni totalitarie, le costrizioni internazionali, che avevano segnato il movimento comunista»⁶.

Lungo questo itinerario verso l'approdo della scelta europeista, sembra decisivo l'incontro con il *Manifesto di Ventotene* e la battaglia federalista di Altiero Spinelli. E' molto significativo che le due opere autobiografiche di Napolitano e di Spinelli, i quali avevano compiuto percorsi politici molto differenti, si concludano entrambe con due capitoli rispettivamente dedicati a "L'approdo europeo" e "Alla ricerca dei federalisti in Europa". Altiero Spinelli ricorda che, tra il 1943 e il 1945, «come pescatori sulla riva di un fiume, cominciammo a gettare i nostri ami per pescare i federalisti europei», ed un gruppo di intellettuali antifascisti, eterogeneo per provenienze culturali ed esperienze di azione politica, ma non indifferente alla ispirazione internazionalista del socialismo europeo, mossero ad un ripensamento critico di questa alla luce delle torbide esperienze della degenerazione dello stato nazionale nel totalitarismo. «Mi chiesi - scriveva Spinelli - se la meta cui tendere dovesse essere non l'unità dell'Europa, cioè di un complesso geografico, culturale e storico, ma l'unità delle democrazie nel mondo. La democrazia, che era la ragione suprema per la quale si stava conducendo una guerra così disperata, era realizzata e realizzabile nella nostra epoca solo per alcune nazioni, ma idealmente era un ideale valido per tutti i popoli. La federazione delle democrazie sarebbe perciò stata limitata geograficamente ai soli paesi attualmente democratici, ma idealmente avrebbe contenuto l'invito permanente ad una federazione mondiale»⁷.

Giorgio Napolitano ha posto con insistenza l'accento sulla svolta rappresentata dall'incontro con Altiero Spinelli, che «ha spinto a riflettere su noi stessi», e dall'innesto del filone europeista e federalista nella strategia delle forze della sinistra italiana⁸. E tracciando nel 1990, alla vigilia delle riforme di Maastricht, un bilancio di quella svolta, egli riconobbe al federalismo spinelliano, una delle cui «chiavi fondamentali» era l'antinazionalismo ed i cui «bersagli erano la sovranità assoluta e lo stato nazione»⁹, il merito di avere tracciato con lungimiranza il sentiero dei successivi sviluppi del processo di integrazione europea. Cosicché «antiche ispirazioni internazionalistiche» hanno potuto «assumere nuova forza e verità in un'opera comune di costruzione di un'Europa unita e diversa, capace di solidarietà e di progresso, che procedendo sulla via del disarmo giunga a vivere nella sicurezza e nella pace e a svolgere un ruolo primario per la soluzione dei più assillanti problemi globali, per il superamento della sempre più dirompente divaricazione tra il nord e il sud del mondo»¹⁰.

Muovendo da queste premesse, l'europeismo di Giorgio Napolitano, lasciandosi alle spalle «sterili tentativi di rilancio di ideologie e miti del passato», si sarebbe misurato con lo sforzo «arduo ma non astratto» di tradurre la «grande utopia unitaria» spinelliana in «un concreto anche se difficile e duro percorso». Questo obiettivo ispira l'azione politica di Napolitano nei due mandati nel Parlamento europeo, ed in particolare in quello tra il 1999 ed il 2004, nel corso del quale, come presidente della Commissione per gli affari costituzionali, egli fu tra i protagonisti più autorevoli ed ascoltati nei processi di riforma dei trattati avviati a Maastricht e proseguiti nella direzione dell'obiettivo, purtroppo solo in parte realizzato, di "costituzionalizzazione" dei trattati. In questo periodo, il pensiero europeista di

⁶ G. NAPOLITANO, *Europa, politica e passione*, cit., p. 13.

⁷ A. SPINELLI, *Come ho tentato di diventare saggio*, Bologna, 1984, p. 387.

⁸ G. NAPOLITANO, *Altiero Spinelli e l'Europa*, Bologna, 2007, p. 35 ss.

⁹ Op. ult. cit., p. 59.

¹⁰ Op. ult. cit., p. 54.

Giorgio Napolitano e la sua azione politica si focalizzano sui problemi degli assetti istituzionali della Comunità europea, sulla legittimazione democratica di questi e sul ruolo delle assemblee parlamentari nel sistema comunitario. Senza smarrire mai, peraltro, l'ancoraggio all'idea di fondo dell'Europa come grande progetto politico. Prende corpo in questi anni, per un verso, una lettura equilibrata del pensiero federalista europeo e del *Manifesto di Ventotene*, che, nonostante certi toni più radicali nascenti dalle devastanti esperienze del "secolo breve", non avrebbe mai guardato all'Europa unita come occasione del completo smantellamento dello stato nazionale e della nazione stessa. Il progetto unitario di una *Europa forza gentile* - per riprendere il titolo di un bel libro di Tommaso Padoa Schioppa - si sarebbe riallacciato proprio all'idea spinelliana che postulava non la scomparsa degli stati nazionali ma il trasferimento progressivo di poteri e competenze ad un'autorità federale. Ciò che collocherebbe gli stati membri in una posizione centrale negli assetti istituzionali e non mortificherebbe, ma anzi preserverebbe le identità nazionali come riferimenti fondamentali della vita dei popoli europei. Per altro verso, se ciò avrebbe reso ineludibile, negli sviluppi del processo di integrazione, il compromesso tra il paradigma intergovernativo e quello federalista, in una "dialettica permanente" tra gli stati e l'Unione, Napolitano avverte peraltro, in questi anni, l'insufficienza dell'approccio gradualista e del "metodo Monnet", il quale, «pur avendo dato frutti di incalcolabile importanza storica» sembrerebbe troppo spesso prescindere da «un preciso disegno finale», rivelandosi «in sostanza inadeguato a conseguire gli obiettivi della integrazione politica, su basi democratiche, dell'Europa»¹¹. Ancora una volta si rivela fondamentale la lezione di Altiero Spinelli, l'intuizione che l'unità dell'Europa esiga equilibrio, ma allo stesso tempo scelte coraggiose, e che essa sia inseparabile da una "visione", suscettibile di inverarsi solo in una unione politica. In questa prospettiva, ostacolata dai tentativi ricorrenti di spostare il baricentro dei poteri decisionali sui governi nazionali, l'impegno sul terreno della parlamentarizzazione dell'Unione assume un rilievo centrale. La via della parlamentarizzazione - scrive Napolitano nel 2000 ripercorrendo le tappe di un itinerario avviato nel 1979 con l'elezione diretta del Parlamento europeo - non può avere a livello europeo valide alternative, proprio in quanto capace di coniugare le istanze di equilibrio di una *governance* multilivello con quelle di una legittimazione democratica sovranazionale. «Dobbiamo impegnarci - egli osserva - nella ricerca di una soddisfacente definizione di quella *governance* europea, che pur se concepita in condizioni di crescente complessità, richiede un'istanza motrice e coordinatrice di tipo federale. Essenziale è che questa istanza riceva una investitura democratica e risponda del suo operato, in un contesto costituzionalizzato di competenze e sovranità distinte e condivise»¹². Si prendono qui le distanze, mi sembra, dalla *Mittelbarkeitslehre*, dalla dottrina, fatta propria dal *Bundesverfassungsgericht* a partire dal *Maastricht-Urteil* del 1993, secondo la quale l'Unione disporrebbe di una legittimazione democratica solo mediata dal processo politico democratico negli stati membri: «del tutto erronea - osserva Napolitano - sarebbe la tendenza a ritenere che la democrazia possa garantirsi e vivere solo su basi nazionali; che non sia concepibile uno sviluppo della democrazia, in senso istituzionale e politico, anche su scala europea». E tuttavia egli riconosce anche che la parlamentarizzazione dell'Unione non può dirsi un approdo definitivo, ma un tassello fondamentale ed una tappa decisiva per garantire «più trasparenza, più partecipazione, più democrazia» nel quadro europeo¹³. Senza trascurare che tutto ciò richiede ad un tempo la valorizzazione del raccordo tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali e «lo sviluppo - al livello europeo - di nuovi attori politici, di più sistematiche relazioni con tutte le espressioni della società civile, di consistenti spazi di

¹¹ G. NAPOLITANO, *Europa politica. Il difficile approdo di un lungo percorso*, Roma, 2003, p. 29 ss.

¹² Op. ult. cit., p. 74.

¹³ Op. ult. cit., p. 76 ss.

comunicazione e di dibattito pubblico, di reali possibilità di accesso e di pronunciamento dei cittadini», in breve di un robusto “spazio pubblico” europeo¹⁴.

E' giunto poi per l'Unione europea, da un decennio a questa parte, il tempo delle sfide, della recessione economica globale, di un contesto geopolitico che la vede spesso interlocutrice non più solo degli stati eredi del sistema Westfalia ma di “imperi” autoreferenziali, del terrorismo e dei fondamentalismi, di imponenti fenomeni migratori, di risvegliate pulsioni egoistiche e nazionalistiche. E sullo sfondo il cedimento dell'«asse portante delle idealità, dei valori, dei grandi lineamenti» del progetto federalista, e la decadenza del «livello di lungimiranza, di autorevolezza, di volontà politica e di capacità di guida delle *leadership* politiche europee»¹⁵. Con questo inquietante scenario il magistero europeo di Giorgio Napolitano non ha esitato a misurarsi, come testimonia l'ultimo suo libro apparso nel maggio scorso con un titolo emblematico, *Europa, politica e passione*. E su tutti i gravi problemi odierni sul tappeto egli ha levato sempre una voce consapevole delle “pesanti vicende di crisi”, ma insieme ispirata dalla fiducia nel futuro e aperta all'idea di una Europa inclusiva e solidale, capace di accogliere e di integrare, non di escludere.

Farò un rapido cenno al pensiero di Napolitano sulle questioni di più spinosa attualità che gravano sul futuro dell'Unione. Anzitutto, la risposta alla “pressione migratoria” esige «il ristabilimento della fiducia reciproca tra gli stati membri e dell'autorità delle istituzioni europee», ma nella consapevolezza che una «politica comune dell'immigrazione e dell'asilo» deve essere guidata, oltre che da ineludibili obblighi internazionali, da quel «cardine della coscienza europea» che è il principio di solidarietà, e più in generale da quei «fondamentali principi e tratti identitari» che hanno condotto l'Unione ad essere il pilastro ed il motore dell'«Europa del diritto e dei diritti»¹⁶.

La «xenofobia dei muri e del filo spinato contro gli aspiranti rifugiati e immigrati» lasciano intravedere - si legge in una pagina molto bella - «i passaggi più bui» dell'«allontanamento dai valori e dai principi dell'integrazione europea»¹⁷.

Quanto alla risposta alle minacce del terrorismo fondamentalista islamico e all'offensiva dello Stato islamico, essa richiede, come priorità ineludibile, la rivisitazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia ed il rafforzamento di un piano *sécuritaire* che riesca a garantire nello spazio europeo libertà e valori non negoziabili perché «qualificano, nei nostri paesi, la condizione delle persone e della società».

E tuttavia occorre altresì «una strategia europea (e non solo europea) di attenzione alle istanze storiche dell'islamismo e alle differenziazioni che lo attraversano, nonché, più in generale, di dialogo tra le culture e le fedi». E contro il fanatismo e «l'uso della religione per fini di guerra, di distruzione e di dominio» l'Europa deve saper affermare pienamente che «l'apporto spirituale e morale e il ruolo pubblico del fattore religioso» si dispiegano nella cornice di valori di laicità e pluralismo che - come insegnò Federico Chabod in pagine insuperabili - sono parte essenziale dell'identità storico-spirituale europea¹⁸.

Anche con riferimento alle politiche di austerità, il giudizio di Napolitano tende sempre a proiettarsi sul piano più alto della tenuta dei principi e dei valori fondamentali dell'Unione. Sotto questo profilo, l'esigenza di maggiori congegni di flessibilità nella cooperazione tra stati, certamente coerente con il tradizionale approccio gradualistico, non possono eludere l'obiettivo di una integrazione più

¹⁴ Op. ult. cit., p. 114.

¹⁵ G. NAPOLITANO, *Europa, politica e passione*, cit., p. 15 s.

¹⁶ Op. ult. cit., 24, p. 41 ss.

¹⁷ Op. ult. cit., p. 56.

¹⁸ Op. ult. cit., p. 24 s.

completa e strutturata tra unione bancaria, unione fiscale e unione politica. Solo il perseguimento di questo obiettivo può riuscire a coniugare le strategie di riduzione dell'indebitamento con decisioni di riforma delle strutture economiche e finanziarie, necessarie non solo per «da revisione di regole rivelatesi soffocanti» e per dare respiro agli investimenti, ma anche per non far pesare sulla società europea il costo di sacrifici troppo duri e forieri di nuove diseguaglianze, conflitti e situazioni di marginalità sociale¹⁹. Napolitano stigmatizza con forza che la risposta alle difficoltà delle economie e dei bilanci pubblici abbia troppo spesso rispecchiato «una visione di corto respiro, non lungimirante della condizione e delle prospettive dell'Europa nel contesto mondiale». La crisi finanziaria ed economica, per i sacrifici imposti ed «i risentimenti fra popoli e fra governi» che ne sono scaturiti, ha finito per mettere in discussione proprio quella cittadinanza comune che è stata una delle conquiste fondamentali del processo di integrazione, in quanto tale crisi «è sfociata in crisi politica, e questa, senza soluzione di continuità, in crisi non solo politica ma ideale, di valori e di principi fondamentali»²⁰.

Dalla crisi si può uscire - questo mi sembra uno degli insegnamenti fondamentali dell'europeismo di Napolitano - solo attraverso un rinnovato slancio della politica, capace di trasmettere passioni soprattutto ai giovani ed alle fasce sociali più colpite dalla crisi. «La politica deve farsi passione», egli ammonisce. Deve tornare ad essere anche questo, come lo è stato per le generazioni formatesi nel «secolo breve»: non solo «freddo calcolo competitivo» e mero esercizio del potere da parte di ristrette oligarchie, ma «diffusione di valori e di impulsi ideali e morali, esprimersi in termini di partecipazione non solo razionale ma emotiva, assumere orizzonti più ampi e suscitare speranze»²¹.

In questo orizzonte di respiro così ampio va collocata infine la riflessione sulle sfide del *Brexit* e della disaffezione verso l'Unione europea, che ha manifestazioni preoccupanti anche nei paesi di più antico radicamento europeista. Su di esse Giorgio Napolitano ha manifestato, negli ultimi tempi, gravi preoccupazioni, non solo perché questi fenomeni sono un fattore di indebolimento dell'Unione nell'attuale quadro geopolitico ed in quello dell'economia globale, ma in quanto essi rivelano sintomi vistosi di un malessere esteso della «politica» in Europa. In un articolo pubblicato su *Il sole 24 ore* del 10 luglio di quest'anno²², all'indomani del *referendum* nel Regno Unito, si legge che «la forza dirompente di fenomeni inediti, di eventi traumatici, di rotture e di svolte, che stanno scuotendo la scena politica europea, giunge a porre in discussione capisaldi dello sviluppo storico della democrazia nell'Occidente». L'Autore denuncia con forza che a ciò ha contribuito un atteggiamento diffuso di sfiducia, e non di rado di aperta ostilità, verso i principi della democrazia parlamentare, e ravvisa in ciò, ed in modo emblematico nella conduzione del voto sul *Brexit*, «il punto cruciale della visione populista della democrazia: il disprezzo e la negazione del ruolo delle assemblee rappresentative e di ogni forma di governo parlamentare, a vantaggio di una democrazia plebiscitaria o di una democrazia diretta affidata ai meccanismi incontrollati e incontrollabili della rete». Nelle pulsioni populistiche che attraversano i paesi europei confluiscono dunque «logica antielitaria» e antipolitica. E tuttavia - egli osserva ancora - , se l'esito del voto inglese è il risultato della «politica della rabbia», ciò accresce la responsabilità della classe politica e delle istituzioni sia a livello dell'Unione che a quello degli stati, affinché «tutte le forze legate alla migliore tradizione democratica europea e occidentale si mostrino capaci di impedire il coagularsi di quelle politiche della rabbia». E' indubbio - egli prosegue - che «miopie di classi dirigenti e forze nazionali di governo e di opposizione» non abbiano «saputo elevare al livello europeo la

¹⁹ Op. ult. cit., p. 64.

²⁰ Op. ult. cit., p. 65 s.

²¹ Op. ult. cit., p. 32.

²² G. NAPOLITANO, *Brexit e spinta al cambiamento*, in *Il sole 24 ore*, 7 luglio 2016, p. 31.

competizione politica democratica, obiettivamente favorendo i rigurgiti nazionalistici con cui siamo oggi alle prese in Europa».

In questi passaggi si coglie a mio avviso un profilo centrale del magistero europeo di Giorgio Napolitano. Il problema, e forse soprattutto il destino, di una robusta democrazia transnazionale europea sono embricati, oltre che nel consolidamento della parlamentarizzazione degli assetti di governo europei, nella riscoperta delle virtualità racchiuse nel rapporto tra politica e società. In questa cornice appare determinante - ed in ciò si coglie una sintonia profonda col pensiero di Tsatsos - il risveglio del ruolo dei partiti: «l'essenziale è mettere e attendere alla prova del rinnovamento, indipendentemente dalla loro data di nascita, partiti che sappiano darsi ciascuno una seria fisionomia ideale e visione del futuro, attingendo a radicamenti culturali e sociali non liquidabili, e dandosi modi di vita democratica partecipata e trasparente». La riflessione di Napolitano sembra peraltro andare aldilà di un monito severo affinché i partiti riacquistino la credibilità perduta. Nella *lectio doctoralis* tenuta a Pavia nel novembre 2015, egli denuncia con forza i rischi del declino progressivo anche a livello europeo di una visione alta e progettuale della politica sia per il futuro dell'UE che per quello delle generazioni future. Per un verso «regressioni nazionalistiche, insorgenze populistiche, estremismi vecchi e nuovi» ostacolano «l'interesse strategico di lungo periodo degli stati nazionali», il quale non può non coincidere con «un vero e proprio salto di qualità verso l'unione politica». Ed invece la politica in Europa è ancora troppo condizionata da «una visione angusta e meschina dell'interesse nazionale, e da pulsioni demagogiche sfociate nell'antipolitica e nell'antieuropeismo». Mentre, per superare «le carenze del passato» e diradare «l'incertezza del futuro» dell'Unione in crisi, le risposte possono venire solo dalla politica. Per raggiungere questo obiettivo, è «necessaria un'effettiva integrazione tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali», ma altrettanto indispensabile il rafforzamento di una *europäische Öffentlichkeit*, il quale passa per «un rinnovamento e rilancio, ideale e morale» dei partiti e la loro europeizzazione. Napolitano concludeva la sua *lectio*, non a caso, con un «appello a una piena assunzione di responsabilità - da parte della politica - per l'ulteriore cammino dell'integrazione europea». Un appello rivolto non solo ai *leader* di governo e di partito ma alle varie componenti della società civile, le quali debbono impegnarsi attivamente per «lo sviluppo della dimensione sociale - oggi palesemente insufficiente - del processo di integrazione»²³.

Nella visione di Giorgio Napolitano, dunque, il risveglio della politica in Europa deve passare attraverso una interconnessione più stretta tra le *élites* politiche ed i partiti che ne dovrebbero costituire il crogiuolo, e la società civile. Anche in questo passaggio, autobiografia e riflessione politica si alimentano reciprocamente. «Nella riflessione e nel confronto sull'avvenire dell'Europa - scrive Napolitano nel 2003, quasi alla conclusione del mandato al Parlamento europeo - ritrovo il senso del fare politica, le motivazioni ideali di un impegno da trasmettere alle nuove generazioni, il filo delle vicende storiche, di cui sono stato partecipe, la chiave di una più profonda comprensione delle lezioni del passato e degli imperativi del presente». Ma ecco che subito la riflessione si eleva al di sopra dell'autobiografia. Poiché «è attraverso il discorso sull'Europa che la politica può riguadagnare forza di attrazione nelle nostre società». Perché «è su quel terreno che essa può uscire dalle strettoie nazionali nelle quali è venuta immeschinandosi se non degenerando, perdendo spessore culturale e morale se non

²³ G. NAPOLITANO, *Europa, politica e passione*, cit., p. 68 ss.

riducendosi a mero giuoco di potere, mostrandosi incapace di dare risposte valide alle sfide maggiori del nostro tempo, alle inquietudini e alle legittime aspettative dei cittadini»²⁴.

Concludo. In una lettera inviata insieme ad Ernesto Rossi il 7 gennaio 1946, Altiero Spinelli tracciava un lucido programma dei federalisti italiani all'indomani del crollo delle dittature e dei totalitarismi. «E poiché non mancano nel mondo - egli scriveva - forze e tendenze che accennano a voler cambiare le direttive di marcia della democrazia, a creare una unità politica ed economica internazionale che non sia colonialistica ed imperialistica, una politica sociale che non sia una marcia verso il collettivismo, noi ultimi arrivati nel coro dei popoli democratici potremo forse dare un contributo non del tutto indifferente alla rinascita democratica mondiale»²⁵.

L'itinerario politico ed intellettuale di Giorgio Napolitano ha espresso in modo altissimo ed esemplare questo insegnamento, nel quale anche Dimitris Tsatsos si riconobbe con determinazione e coraggio. Ed il premio che oggi verrà conferito è il riconoscimento tributato ad un magistero altissimo, profondo nella sua ispirazione politica e nelle sue radici culturali. Nel pensiero di Giorgio Napolitano l'Europa non si identifica nelle dinamiche di dominio dello stato nazione, ma, seguendo l'insegnamento di Federico Chabod e di Lucien Febvre, essa è anzitutto un grandioso crogiuolo di culture e un laboratorio di grandi trasformazioni della società. Un magistero sempre animato dalla fiducia nella forza costruttiva della politica e nel futuro dell'Europa, fedele a quella lezione di speranza che Spinelli rivendicava settant'anni or sono in un Continente che usciva dalle macerie della guerra e dall'esperienza luciferina dei totalitarismi. Nel passaggio finale della prefazione alla *Europaikè sinpoliteia* di Dimitris Tsatsos, Giorgio Napolitano rievoca la grande battaglia culturale e politica intrapresa da un gruppo di antifascisti prigionieri nell'isola di Ventotene, immaginando per l'Europa «un futuro di democrazia, pace e solidarietà». «Ora come allora - egli concludeva - non sappiamo quale sarà l'esito di questa lotta, perché resta sempre vero quello che molti anni fa un grande europeo disse davanti al Parlamento di Strasburgo: "il destino è ancora esitante". Ma noi non possiamo più aspettare»²⁶.

Sono convinto che sia anche questo uno dei tratti fondamentali del magistero di Giorgio Napolitano, l'impronta vigorosamente storicistica del suo europeismo. Una riflessione, dunque, che trae alimento da un patrimonio secolare comune di cultura, ma anche da una storia di divisioni sanguinose, di ingiustizie e di tragedie, e che tuttavia non concepisce mai l'identità dell'Europa radicata nella storia come il retrobottega di un *antiquarium*, poiché - per riprendere l'immagine di Walter Benjamin - l'angelo della storia si leva sempre con le sue braccia alzate verso il futuro, e la storia d'Europa può ancora additare alle generazioni future il sentiero di un percorso unitario. Ha scritto Tony Judt che solo la storia può aiutarci a capire come una «nuova Europa» di democrazia e di libertà possa essere emersa, come «a remarkable accomplishment», dai crematori di Auschwitz, per lanciare verso «each passing generation» un monito incancellabile. L'Unione europea - conclude Judt - conserverà nel tempo «a vital link» proprio in quanto essa riuscirà a rimanere una risposta vigorosa alle sfide della storia. Ed a questa condizione soltanto «the twenty-first century might yet belong to Europe»²⁷.

²⁴ G. NAPOLITANO, *Europa politica*, cit., p. 11 s.

²⁵ A. SPINELLI, *Come ho tentato*, cit., p. 420 ss.

²⁶ G. NAPOLITANO, *Prefazione*, cit., p. 9.

²⁷ T. JUDT, *Postwar. A history of Europe since 1945*, London, 2005, p. 830 s.