

Le pagine del volume *Nilde Iotti. Declinazioni di un'esperienza politica e istituzionale*, curate da Claudia Giurintano, con la prefazione di Francesca Russo, Presidente del Comitato scientifico della Fondazione Iotti, testimoniano l'entusiasmo con cui alcuni docenti del Dipartimento di Scienze politiche e delle relazioni internazionali dell'Università di Palermo (A. Blando, M. Buscemi, D. Ferrara, C. Giurintano, M.C. Parlato, M. Patti, A. Pera e G. Tumminelli) hanno voluto aderire alla proposta della Fondazione Nilde Iotti di offrire il proprio contributo scientifico nel centenario della nascita di una grande madre della nostra Repubblica. In un'ottica pluridisciplinare, con approcci metodologici differenti, le relazioni qui proposte desiderano esprimere il momento di dialogo e di condivisione, tra storici, giuristi e sociologi, chiamati a declinare, secondo le proprie competenze, i tanti aspetti del pensiero e dell'azione di una protagonista politica poliedrica che in tutti i ruoli istituzionali seppe sempre trasmettere la passione, il senso del dovere e il rispetto per le istituzioni.

CLAUDIA GIURINTANO insegna Storia delle dottrine politiche presso il Dipartimento di Scienze politiche e delle relazioni internazionali dell'Università di Palermo. Tra le sue pubblicazioni: *Riformismo e liberalismo in Augustin Cochin* (Firenze 2007); *La "Res Publica" di Francesco Luigi Ferrari* (Firenze 2009); *Augustin Cochin e il Correspondant* (Firenze 2012), *L'abolizione della schiavitù nelle colonie francesi. Il rapporto della Commissione Broglie 1840-1843* (Milano 2016).

euro 18,00



S. PROZZILLO + F. SOPRANI sergio@prozzillo.com

LS
AGORÀ
1

NILDE IOTTI Declinazioni di un'esperienza politica e istituzionale



Nilde Iotti

Declinazioni di un'esperienza politica e istituzionale

a cura di
Claudia Giurintano

prefazione di
Francesca Russo

EDITORIALE
SCIENTIFICA

ES

LEVIATHAN E BEHEMOTH

IL BUON USO DEGLI SPETTRI

Collana della SIST – Società
Internazionale di Studi sulla Staturalità

La vita umana – individuale e sociale, conscia e inconscia – è popolata di spettri. Alcuni sono mostri immaginari, altri reali. Tutti suscitano paure e angosce. La conquista della libertà passa attraverso un faticoso attraversamento di questi “incubi della ragione” per volgerli a nostro profitto. Questo percorso, lungo e impervio, è indispensabile per superare l'illusoria e ingenua convinzione di poter annientare del tutto quei mostri. Degli spettri, quantomeno di alcuni di essi (come il potere in tutte le sue forme), non si può in alcun modo fare a meno e bisogna allora imparare ad addomesticarli per indirizzarne l'azione verso obiettivi vantaggiosi per la socialità. Di qui il valore delle istituzioni, gli strumenti più efficaci per ricondurre le arti di governare a regole predefinite. Ma talvolta le istituzioni stesse generano mostri – particolarmente insidiosi – come il potere politico occulto insito nella funzione giurisdizionale, che da secoli domina, ben al di qua della linea d'ombra, la vita politica e sociale. Questa collana intende essere un contributo alla conoscenza di ciò che giace negli abissi sottomarini della politica (Leviathan), si nasconde nelle profonde cavità terrestri del diritto (Behemoth) o si annida nella disumanità aeriforme degli interessi economici (Ziz, il grifone che domina l'etere). Di questi «spettri», come si evince da un celebre saggio di Michel Troper, bisogna apprendere a fare «buon uso».

LEVIATHAN E BEHEMOTH

Collana della SIST – Società Internazionale di Studi sulla Statualità

Studi - Saggi - Agorà

Il buon uso degli spettri

Agorà 1

Direttore: Francesco Di Donato

Condirettrice: Sonia Scognamiglio

Comitato scientifico:

Presidente

Michel Troper (emerito Università di Parigi Nanterre)

Componenti:

Jean-Philippe Agresti (Università di Aix-en-Provence-Marsiglia), Manuela Albertone (Università di Torino), Mario Ascheri (emerito Università di Roma 3), Giuseppe Astuto (Università di Catania), Mamadou Badji (Università di Dakar Senegal), Mauro Barberis (Università di Trieste), Charles Baron (emerito Boston College), Boris Bernabé (Università Paris-Saclay), Pierre Birnbaum (Università Paris Sorbonne) Luigi Blanco (Università di Trento), Pierre Bonin (Università Paris Sorbonne), Francesco Bonini (Lumsa Roma), Gianfranco Borrelli (Università di Napoli Federico II), Jacques Bouineau (Università La Rochelle), Josiane Boulad Ayoub (cattedra Unesco Università del Québec Montreal), Jean-François Brégi (emerito Università di Nizza), Pierre Brunet (Università Paris Sorbonne), Christian Bruschi (emerito Università di Aix-en-Provence-Marsiglia), Marcelo Campagno (Università di Buenos Aires), Stéphane Caporal (Università di Saint-Étienne), Éric Carpano (Università di Lyon III Jean Moulin), Paolo Carta (Università di Trento), Dario Castiglione (Università di Exeter UK), Olivier Cayla (*École des Hautes Études en Sciences Sociales*, Parigi), Jorge Arturo Cerdio Herrán (Instituto Tecnológico Autónomo de México), Dino Cofrancesco (emerito Università di Genova), Paolo Colombo (Università Cattolica di Milano), Paolo Comanducci (emerito Università di Genova), Maria Sofia Corciulo (emerita Università Sapienza di Roma), Michael Crommelin (Università di Melbourne), Philippe Delaigue (Università di Lyon III Jean Moulin), Robert Descimon (*École des Hautes Études en Sciences Sociales*, Parigi), Nicole Dockès (emerita Università di Lyon III Jean Moulin), Hugues Dumont (Università di Bruxelles Saint-Louis), Raffaele Feola (Università di Napoli Federico II), Silvio Gambino (emerito Università della Calabria), Michel Ganzin (emerito Università di Aix-en-Provence-Marsiglia), José María García Marín (emerito Università di Siviglia Pablo de Olavide), Éric Gasparini (Università di Aix-en-Provence-Marsiglia), David Gilles (Università di Sherbrooke Canada), Claudia Giurintano (Università di Palermo), Xavier Godin (Università di Nantes), Éric Gojosso (Università di Poitiers), Riccardo Guastini (emerito Università di Genova), Sandro Guerrieri

(Università Sapienza di Roma), Jean-Louis Halpérin (École Normale Supérieure Paris), Johannes Helmuth (Università von Humboldt Berlino), Lucien Jaume (Cevipof, Sciences-Po, Paris), Jacques Krynen (Università di Tolosa), Luigi Lacchè (Università di Macerata e LUISS Roma), Alberto Lucarelli (Università di Napoli Federico II), Luca Mannori (Università di Firenze), Roberto Martucci (Università del Salento), Ferdinand Mélin Soucramanien (Università di Bordeaux), Guido Melis (Università Sapienza di Roma), Antonella Meniconi (Università Sapienza di Roma), Marco Meriggi (Università di Napoli Federico II), Marcel Morabito (Sciences-Po Paris), Leonardo Morlino (emerito Luiss Roma), Tim Paul Mulgan (Università di Auckland, Nuova Zelanda), Séraphin Nene Bi (Università di Bouaké Costa d'Avorio), Alfred Blaise Ngando (Università di Yaoundé Camerun), Daniela Novarese (Università di Messina), Risa Permanadeli (Università di Jakarta), Rocco Pezzimenti (Università Lumsa di Roma), Otto Pfersmann (École des Hautes Études en Sciences Sociales, Parigi), Cesare Pinelli (Università Sapienza di Roma), Alessandro Polsi (Università di Pisa), Jean-Pierre Poly (emerito Università di Parigi Nanterre), François Quastana (Università di Aix-en-Provence-Marsiglia), Diogo Ramada Curto (Università Nova di Lisbona), Laurent Reverso (Università di Tolone), Albert Rigaudière (emerito Università di Parigi Panthéon-Assas), Andrea Romano (emerito Università di Messina), Michel Rosenfeld (Università Cardozo New York), Francesca Russo (Università Suor Orsola Benincasa Napoli), François Saint-Bonnet (Università di Parigi Panthéon-Assas), Rodolfo Savelli (emerito Università di Genova), Yury Sayamov (Cattedra Unesco Università di Mosca Lomonosov), Luca Scuccimarra (Università Sapienza di Roma), Antonio Serrano González (Università Autonoma di Barcellona), Francesco Soddu (Università di Sassari), Sylvain Soleil (Università di Rennes), Heikki Solin (emerito Università di Helsinki), Jacob Soll (Università del Sud-California Los Angeles), Germán Suar (Istituto Tecnológico Autónomo de México), Guillaume Tusseau (Sciences-Po Paris), Giancarlo Vallone (Università del Salento), Dale Kenneth Van Kley (emerito Università dell'Ohio), Arnaud Vergne (Università Paris-Descartes), Alfredo Viggiano (Università di Padova), Mikhail D. Xifaras (Sciences-Po Paris), Hajime Yamamoto (Università Keio di Tokyo), Ortensio Zecchino (Università di Napoli Federico II, già ministro dell'Università e della Ricerca scientifica).

Comitato di Redazione:

Rocco Giurato (coordinatore, Università della Calabria)

Componenti

Angelo Pio Buffo (Università di Foggia), Lorenzo Coccoli (Università Link di Roma), Mario Conetti (Università dell'Insubria), Giacomo Demarchi (Università di Milano), Saverio Di Franco (Università di Napoli Parthenope), Stefania Ecchia (Università di Salerno), Elena Gaetana Faraci (Università di Catania), Valeria Ferrari (Università Sapienza di Roma), Chiara Giorgi (Università Sapienza di Roma), Valentina Grassi (Università di Napoli Parthenope), Alessandro Isoni (Università del Salento), Mamadi Kourouma (Università di Bouaké, Costa d'Avorio) Carlo Pontorieri (Università della Calabria), Luca Rossetto (Università di Venezia Ca' Foscari)

La collana "Leviathan & Behemoth – Il buon uso degli spettri" adotta il metodo del doppio *Peer reviewing* anonimo per la scelta degli studi e dei saggi da pubblicare.

Antonino Blando, Mauro Buscemi, Daniela Ferrara,
Claudia Giurintano, Maria Concetta Parlato, Manoela Patti,
Alessandra Pera, Francesca Russo, Giuseppina Tumminelli

Nilde Iotti
Declinazioni di un'esperienza
politica e istituzionale

Prefazione di Francesca Russo

a cura di Claudia Giurintano

Editoriale Scientifica

Il presente volume è pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali DEMS dell'Università di Palermo e della Fondazione Nilde Iotti di Roma, che l'ha inserito tra le attività culturali svolte nel centenario della nascita.

Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl 2021

Via San Biagio dei Librai, 39

80138 Napoli

ISBN 979-12-5976-113-2

Indice

<i>Presentazione</i>	7
Francesca Russo <i>Prefazione. Una donna per la nuova Italia repubblicana: Nilde Iotti tra politica e istituzioni</i>	11
Antonino Blando <i>Nel crepuscolo della repubblica dei partiti. Nilde Iotti e la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali del 1993</i>	25
Mauro Buscemi <i>Nilde Iotti e i cristiani di sinistra: confronti di idee, momenti di storia</i>	79
Daniela Ferrara <i>Il riformismo di Nilde Iotti: per una forma di governo parlamentare a forte razionalizzazione</i>	109
Claudia Giurintano <i>Nilde Iotti: il contributo critico e battagliero per la costruzione di un'Europa democratica</i>	143
Maria Concetta Parlato <i>Principio di uguaglianza ed equità fiscale</i>	175
Manoela Patti <i>La politica per le donne. L'impegno per l'emancipazione femminile</i>	211
Alessandra Pera <i>La stagione delle riforme degli anni Settanta. Amore, famiglia, laicità</i>	243

Giuseppina Tumminelli

L'eredità di una donna tra sogni, passioni, ambizioni e conquiste

271

Indice dei nomi

307

LEVIATHAN E BEHEMOTH

Il buon uso degli spettri

Agorà 1

LEVIATHAN & BEHEMOTH

Il buon uso degli spettri

Collana della SIST – Società Internazionale di Studi sulla Statalità

Studi – Saggi - Agorà

Direttore: Francesco Di Donato

Condirettrice: Sonia Scognamiglio

Comitato scientifico:

Presidente

Michel Troper (emerito Università di Parigi Nanterre)

Componenti:

Manuela Albertone (Università di Torino), Mario Ascheri (emerito Università di Roma 3), Giuseppe Astuto (Università di Catania), Mamadou Badji (Università di Dakar Senegal), Mauro Barberis (Università di Trieste), Charles Baron (emerito Boston College), Boris Bernabé (Università Paris-Saclay), Luigi Blanco (Università di Trento), Francesco Bonini (LUMSA Roma), Gianfranco Borrelli (Università di Napoli Federico II), Josiane Boulad Ayoub (cattedra Unesco Università del Québec Montreal), Pierre Bonin (Università Paris I Sorbonne), Pierre Brunet (Università Paris I Sorbonne), Marcelo Campagno (Università di Buenos Aires), Paolo Carta (Università di Trento), Olivier Cayla (*École des Hautes Études en Sciences Sociales*, Parigi), Dino Cofrancesco (emerito Università di Genova), Paolo Colombo (Università Cattolica di Milano), Michael Crommelin (Università di Melbourne), Robert Descimon (*École des Hautes Études en Sciences Sociales*, Parigi), Nicole Dockès (emerita Università di Lyon III Jean Moulin), Hugues Dumont (Università di Bruxelles Saint-Louis), José María García Marín (emerito Università di Siviglia Pablo de Olavide), Eric Gasparini (Università di Aix-en-Provence-Marsiglia), Claudia Giurintano (Università di Palermo) Riccardo Guastini (emerito Università di Genova), Sandro Guerrieri (Università di Roma La Sapienza), Jean-Louis Halpérin (*École Normale Supérieure Paris*), Johannes Helmuth (Università von Humboldt Berlino), Lucien Jaume (Cevipof, Sciences-Po, Paris), Luigi Lacchè (Università di Macerata e LUISS Roma), Roberto Martucci (Università del Salento), Guido Melis (Università di Roma La Sapienza), Antonella Meniconi (Università di Roma La Sapienza), Marco Meriggi (Università di Napoli Federico II), Marcel Morabito (Sciences-Po Paris), Séraphin Nene Bi (Università di Bouaké Costa d'Avorio), Alfred Blaise Ngando (Università di Yaoundé Camerun), Daniela Novarese (Università di Messina), Risa Permandeli (Università di Jakarta), Rocco Pezzimenti (Università LUMSA di Roma), Otto Pfersmann (*École des Hautes Études en Sciences Sociales*, Parigi), François Quastana (Università di Aix-en-Provence-Marsiglia), Diogo Ramada Curto (Università Nova di Lisbona), Albert Rigaudière (emerito Università di Parigi II), Andrea Romano (emerito Università di Messina), Michel Rosenfeld (Università Cardozo New York), François Saint-Bonnet (Università di Parigi II), Rodolfo Savelli (emerito Università di Genova), Francesca Russo (Università Suor Orsola Benincasa - Napoli) Yury Sayamov (Cattedra Unesco Università di Mosca Lomonosov), Luca Scuccimarra (Università di Roma La Sapienza), Francesco Soddu (Università di Sassari), Sylvain Soleil (Università di Rennes), Heikki Solin (emerito Università di Helsinki), Jacob Soll (Università del Sud-California Los Angeles), Guillaume Tusseau (Sciences-Po Paris), Dale Kenneth Van Kley (emerito Università dell'Ohio), Alfredo Viggiano (Università di Padova), Mikhail D. Xifaras (Sciences-Po Paris), Hajime Yamamoto (Università Keio di Tokyo), Ortensio Zecchino (Università di Napoli Federico II, già ministro dell'Università e della Ricerca scientifica).

Comitato di Redazione:

Rocco Giurato (coordinatore, Università della Calabria)
Angelo Buffo (Università di Foggia), Lorenzo Coccoli (Università Link di Roma), Mario Conetti (Università dell'Insubria), Giacomo De Marchi (Università statale di Milano), Saverio Di Franco (Università di Napoli Parthenope), Elena Gaetana Faraci (Università di Catania), Valeria Ferrari (Università di Roma La Sapienza), Chiara Giorgi (Università di Roma La Sapienza), Alessandro Isoni (Università del Salento), Mamadi Kourouma (Università di Bouaké, Costa d'Avorio) Carlo Pontorieri (Università della Calabria)

La collana "Leviathan & Behemoth – Il buon uso degli spettri" adotta il metodo del doppio *Peer reviewing* anonimo per la scelta degli studi e dei saggi da pubblicare.

Francesca Russo, Antonino Blando, Mauro Buscemi,
Daniela Ferrara, Claudia Giurintano, Maria Concetta Parlato,
Manoela Patti, Alessandra Pera, Giuseppina Tumminelli

Nilde Iotti
Declinazioni di un'esperienza
politica e istituzionale

Prefazione di Francesca Russo

a cura di Claudia Giurintano

Editoriale Scientifica

Il presente volume è pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali DEMS dell'Università di Palermo e della Fondazione Nilde Iotti di Roma, che l'ha inserito tra le attività culturali svolte nel centenario della nascita.

Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl 2021
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 979-12-5976-113-2

Indice

<i>Presentazione</i>	7
Francesca Russo <i>Prefazione. Una donna per la nuova Italia repubblicana: Nilde Iotti tra politica e istituzioni</i>	11
Antonino Blando <i>Nel crepuscolo della repubblica dei partiti. Nilde Iotti e la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali del 1993</i>	25
Mauro Buscemi <i>Nilde Iotti e i cristiani di sinistra: confronti di idee, momenti di storia</i>	79
Daniela Ferrara <i>Il riformismo di Nilde Iotti: per una forma di governo parlamentare a forte razionalizzazione</i>	109
Claudia Giurintano <i>Nilde Iotti: il contributo critico e battagliero per la costruzione di un'Europa democratica</i>	143
Maria Concetta Parlato <i>Principio di uguaglianza ed equità fiscale</i>	175
Manoela Patti <i>La politica per le donne. L'impegno per l'emancipazione femminile</i>	211
Alessandra Pera <i>La stagione delle riforme degli anni Settanta. Amore, famiglia, laicità</i>	243

Giuseppina Tumminelli

L'eredità di una donna tra sogni, passioni, ambizioni e conquiste

271

Indice dei nomi

307

Nilde Iotti. Declinazioni di un'esperienza politica e istituzionale

Le pagine di questo volume testimoniano l'entusiasmo con cui alcuni docenti del Dipartimento di Scienze politiche e delle relazioni internazionali dell'Università di Palermo hanno voluto aderire alla proposta della Fondazione Nilde Iotti - della sua Presidente on. Livia Turco e della sua Vice Presidente, l'amica e collega, Prof.ssa Francesca Russo - a offrire il proprio contributo scientifico nel centenario della nascita di una grande madre della nostra Repubblica. Un coinvolgimento che si è concretato in una giornata di studi, il 10 dicembre 2020, progettata come primo momento divulgativo, rivolto in particolare agli studenti dell'Ateneo palermitano, che avrebbe trovato un'ideale prosecuzione e approfondimento in occasione della pubblicazione di questi atti.

Si tratta di saggi che esemplificano la specificità di un Dipartimento che ha tra i suoi obiettivi l'attivazione e lo sviluppo di ricerche interdisciplinari e la collaborazione con istituzioni scientifiche e culturali qui autorevolmente rappresentate dalla Fondazione Iotti.

In un'ottica pluridisciplinare, con approcci metodologici differenti, le relazioni qui proposte esprimono il momento di dialogo e di condivisione, tra storici, giuristi e sociologi, chiamati a declinare, secondo le proprie competenze, i tanti aspetti del pensiero e dell'azione di una protagonista politica poliedrica che in tutti i ruoli istituzionali - da costituente a parlamentare europea, da Presidente della Camera a Presidente della delegazione del Parlamento italiano nel Consiglio d'Europa - seppe sempre trasmettere la passione, il senso del dovere, il rispetto per le istituzioni, restando, in primo luogo, come opportunamente sottolineato dal Presidente emerito Giorgio Napolitano, «donna come le altre».

Ripercorrere l'esperienza politica e istituzionale di Nilde Iotti significa, infatti, comprendere pienamente il prezioso contributo svolto dalle donne italiane nella nascita e nella costruzione della nostra Repubblica e sollecitare l'impegno di uomini e donne a consolidare la presenza femminile nei luoghi della decisione politica, come condizione dello sviluppo democratico e civile del Paese.

Il volume si apre con la prefazione di Francesca Russo. Instancabile studiosa, generosa promotrice di attività di ricerca e di studio, tra le altre, sulla rappresentanza di genere, sulle protagoniste della vita politica della nostra Repubblica, a lei vanno i sentimenti

di gratitudine dei docenti del Dipartimento inseriti in questo progetto.

Nonostante si sia preferito proporre la successione dei contributi in un ordine meramente alfabetico degli autori, i lavori possono essere suddivisi in tre macro aree disciplinari.

La prima raccoglie le relazioni di Antonino Blando, associato di Storia contemporanea, di Mauro Buscemi, ricercatore di Storia delle dottrine politiche, di Claudia Giurintano, ordinaria di Storia delle dottrine politiche e di Manoela Patti, ricercatrice di Storia contemporanea. Sviluppando la storia politica e personale di Nilde Iotti - una storia politica al femminile che, come ricorda l'on. Livia Turco nella sua bella introduzione alla biografia curata da Luisa Lama, non ne sminuisce l'autorevolezza, ma anzi ne rivendica il prestigio di una donna delle istituzioni - i saggi propongono un'analisi dei temi dell'organizzazione sociale e statale della "Prima Repubblica", dai diritti dei lavoratori alla visione della famiglia, ai rapporti Stato e Chiesa. Attraverso il "filtro" iottiano essi ricostruiscono l'intenso dibattito tra comunisti e cattolici; la fede comunista, vissuta, per usare le sue parole, come «allenamento mentale di chi crede che il Parlamento sia uno dei cardini della democrazia» e per questo rivendicata con l'orgoglio di chi è capace di rispondere alle esigenze del proprio tempo senza arroccarsi su posizioni anacronistiche. Affiora l'impegno per la costruzione democratica dell'Europa, che non poteva prescindere dalla partecipazione popolare, e per il movimento emancipazionista femminile in Italia, tema caro, al quale aveva dedicato il suo primo articolo, pubblicato nell'agosto del 1945 nelle pagine di «Noi Donne». Studi che testimoniano la sua azione laboriosa a favore della democratizzazione della società italiana negli anni della "grande trasformazione" della vita politica, sociale e culturale. E documentano l'azione di straordinaria innovazione svolta come Presidente della Commissione bicamerale per la riforma della costituzione, chiamata a sanare la frattura tra paese legale e paese reale e chiusasi in quell'anno 1994 caratterizzato dalle elezioni di marzo che avrebbero dovuto presentare al paese un nuovo assetto politico, la Seconda Repubblica, in rottura col precedente.

Il secondo ambito disciplinare è costituito dal contributo di Giuseppina Tumminelli, ricercatrice di sociologia generale e dei fenomeni politici che partendo dall'analisi del volume *Nilde. Parole e*

scritti 1955-1998, e utilizzando un *software* specifico per l'analisi quali-quantitativa del contenuto, individua le isotopie che ricorrono all'interno del corpus testuale, al fine di offrire un accurato scandaglio delle parole maggiormente utilizzate da Iotti e spiegare la costruzione sociale della sua realtà e della sua azione politica.

La multidisciplinarietà del volume si esprime, infine, con le declinazioni in ambito giuridico dell'esperienza istituzionale di Nilde Iotti proposte da Daniela Ferrara, ricercatrice di diritto pubblico, da Maria Concetta Parlato ricercatrice di diritto tributario e da Alessandra Pera, associata di diritto privato comparato. Si tratta di ricerche che ben documentano la lungimiranza di Nilde Iotti sui meccanismi di funzionamento della forma di governo parlamentare, il suo fattivo impegno per l'affermazione del principio di uguaglianza ed equità fiscale, sanciti nell'art. 3 della Costituzione e nel correlato principio di capacità contributiva *ex art. 53* della Costituzione. Emergono, con tutta evidenza, la tenacia e il ruolo di primo piano di Nilde Iotti nella riforma del diritto di famiglia del '75 esaminata attraverso il riferimento alle parole chiave amore, famiglia e laicità, che hanno guidato sempre la sua vita politica e personale.

Le autrici e gli autori di questo volume desiderano ringraziare il Prof. Francesco Di Donato e la Prof.ssa Sonia Scognamiglio per aver voluto accogliere questo lavoro nella collana *Leviathan & Behemoth* della Società Italiana di Studi sulla Statualità.

c. g.

Francesca Russo

Prefazione. Una donna per la nuova Italia repubblicana: Nilde Iotti tra politica e istituzioni

Sono molto lieta di poter presentare l'interessantissimo volume curato dall'amica e collega Claudia Giurintano *Nilde Iotti. Declinazioni di un'esperienza politica e istituzionale*. Il volume raccoglie saggi che sviluppano contributi svolti il 10 dicembre del 2020 nell'ambito del convegno da lei organizzato presso il Dipartimento di Scienze Politiche e relazioni internazionali dell'Università di Palermo. Il convegno, interessantissimo momento di confronto culturale ricco di spunti interdisciplinari, era parte dei momenti di riflessione critica dedicati alla figura di Nilde Iotti nell'ambito delle celebrazioni per i cento anni dalla sua nascita. La Fondazione Iotti si è arricchita culturalmente nella ricca esperienza ancora in corso delle celebrazioni per il centenario della nascita di Nilde. Il convegno palermitano è stato un momento fondamentale, che ha visto impegnate con vivacità e dedizione culturale le competenze umane e scientifiche del Dipartimento di Scienze Politiche e delle relazioni internazionali. La ricchezza dei contributi, rielaborata con perizia scientifica per la pubblicazione, emerge chiaramente in questo bel lavoro, che descrive con originalità la personalità di Nilde Iotti in moltissime delle sfide vissute nel suo lungo impegno politico. Le autrici e gli autori delineano infatti con i loro saggi la complessità della personalità politica iottiana, in modo particolare negli anni del suo impegno poli-

tico europeo e della Sua presidenza della Camera e come presidente della commissione per le riforme istituzionali. Appare quindi, a mio avviso, particolarmente importante il lavoro svolto dai colleghi palermitani, considerato che la pregevole biografia pubblicata da Luisa Lama per i tipi di Donzelli *Nilde Iotti Una storia politica al femminile* descrive con grande accuratezza aspetti della vita di Nilde ma arresta intenzionalmente la sua narrazione agli anni della «progressione» della futura presidente e non ci permette quindi di approfondire il fondamentale apporto dato da Nilde alla storia italiana dal 1979 in poi¹. Lama rimanda ad ulteriori studi critici e a nuove ricerche l'approfondimento biografico della vita della Iotti Presidente.

Il presente volume colma in parte questa lacuna storiografica, rispondendo alle attese circa una migliore conoscenza degli anni del più elevato impegno politico e istituzionale della Iotti, offrendo anche una riflessione originale sulla sua eredità politica. Gli anni dell'ascesa politica della Iotti sono per altro cruciali nella vicenda storica della nostra repubblica, poiché si collocano in un momento di forte crisi delle istituzioni e del sistema dei partiti della cosiddetta prima repubblica. Eletta alla presidenza della Camera al primo scrutinio con un'ampia maggioranza il 20 giugno del 1979, Nilde si affaccia, infatti, sul massimo proscenio politico in un clima di tensione e forte contrapposizione, caratterizzato per altro dalla persistenza della minaccia terrorista che mina il fondamento

¹ L. LAMA, *Nilde Iotti. Una storia politica al femminile*, Donzelli, Roma, 2020².

delle istituzioni democratiche e la sicurezza della vita sociale². Ancor più emblematica appare, quindi, in una situazione così difficile ad un anno di distanza dal sequestro e dall'esecuzione di Aldo Moro, la scelta di una donna a presiedere i lavori della Camera dei deputati. Nilde è consapevole del valore simbolico della preferenza che ricade sulla sua persona, motivata dalla stima e dalla fiducia che nutrono verso di lei i suoi colleghi, oltre che dalle logiche di schieramento politico, resa ancor più significativa dalla sua lunga storia di impegno nella vita sociale e istituzionale, iniziata come membro dell'Assemblea costituente, eletta a soli ventisei anni. Dal suo discorso di insediamento alla presidenza di Montecitorio emerge la sua consapevolezza dell'alto valore politico dell'elezione di una donna alla terza carica dello Stato, come riconoscimento di un avvenuto inserimento delle donne ai vertici delle istituzioni e la passione per la vita parlamentare e democratica³. Alle donne, infatti, Nilde dedica il suo pensiero, affermando con forza il suo ruolo di rappresentante delle italiane, «che attraverso lotte faticose, pazienti e tenaci si sono aperte la strada verso l'emancipazione»⁴. Rivendica, infatti, l'orgoglio di avere preso parte e promosso questa trasformazione della società italiana e del ruolo delle donne: «essere stata una di loro e aver speso tanta parte del mio impegno di lavoro per il loro riscatto, per l'affermazione di una loro pari responsabilità

² F. IMPRENTI, *Nilde Iotti. Il lavoro di Presidente in Nilde Iotti, Presidente: dalla Cattolica a Montecitorio*: a cura di Fiorella Imprenti e Claudia Magnanini, Bilibion, Milano, 2010, pp. 95-142.

³ *Discorso di insediamento del Presidente della Camera*, in N. IOTTI, *Discorsi parlamentari*, vol. I, Camera dei deputati, Roma, 2003, pp. 277-279.

⁴ *Ivi*, p. 278.

sociale e umana, costituisce e costituirà sempre un motivo di orgoglio nella mia vita»⁵. Dell'impegno di Nilde Iotti per le donne troviamo testimonianza nel presente volume nel saggio di Manoela Patti⁶ dedicato al tema dell'emancipazione femminile e nel saggio di Alessandra Pera nel quale si ricostruisce la fondamentale stagione delle riforme degli anni Settanta, in modo particolare la riforma del diritto di famiglia⁷.

Nel bellissimo discorso di Nilde di insediamento alla presidenza della Camera, si legge anche un forte richiamo alle drammatiche vicende del presente, caratterizzate dall'imminente minaccia terroristica che nei fatti priva i cittadini del sereno esercizio dei diritti costituzionali e mira a sovvertire le istituzioni e l'ordinamento costituzionale. Iotti, già membro dell'Assemblea costituente, richiama il valore assoluto del parlamento ancor più in una simile circostanza storico-politica, quale rappresentante «al più alto grado» della sovranità popolare⁸. Nonostante la paura del momento, Iotti afferma la necessità di tenere aperte le porte delle assemblee parlamentari, che «devono continuare ad essere, anzi essere sempre più, assemblee aperte al nostro popolo, alla grande forza di democrazia e di unità che lo anima»⁹. Così, la neoeletta Presidente inaugura il suo mandato esprimendo la sua passione

⁵ *Ibidem.*

⁶ M. PATTI, *La politica per le donne. L'impegno per l'emancipazione femminile in Nilde Iotti. Declinazione di un'esperienza politica e istituzionale*, a cura di C. Giurintano, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 211-242.

⁷ A. PERA, *La stagione delle riforme degli anni Settanta. Amore, famiglia, laicità*, ivi, pp. 243-269.

⁸ *Discorso di insediamento del Presidente della Camera*, in N. IOTTI, *Discorsi parlamentari*, vol. I, cit., pp. 277-279.

⁹ *Ivi*, p. 278.

per le istituzioni democratiche e per l'Assemblea di Montecitorio della quale si onora di essere parte, esercitando il mandato parlamentare in seguito all'elezione delle italiane degli italiani dal 1946. Iotti, rispetterà la sua scelta parlamentare fino agli ultimi momenti della sua vita. È noto, infatti, che rifiuterà l'ipotesi di una sua nomina a senatrice a vita, sulla base di un'informale proposta del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga, esprimendo la sua volontà di ottemperare fino in fondo il mandato ricevuto dagli elettori. L'ossequio nei confronti dell'istituzione parlamentare, centrale nella sua vita, è testimoniato anche dalla vicenda della sua richiesta di dimissioni dalla carica di deputato. Preso atto di una situazione di salute che diviene sempre più complicata, Nilde presenta la sua richiesta di rinunciare al suo seggio a Montecitorio, richiesta che viene inizialmente rifiutata. Nella lettera di accompagnamento alle dimissioni, Iotti spiega di dover rinunciare al suo incarico, poiché la malattia le impedisce di svolgere con completezza e costanza il suo lavoro, come ha sempre fatto nei lunghi anni di vita parlamentare e come desidererebbe ancora fare, se fosse possibile. Il 18 novembre del 1999, contrariamente alla prassi, la Camera approva al primo turno, per alzata di mano le sue dimissioni, tributando alla ex Presidente un corale omaggio, con un lunghissimo applauso rivolto dai deputati in piedi¹⁰.

Il parlamento e le istituzioni sono quindi centrali nella vita di Nilde Iotti. Di questa centralità sono testimoni i contributi del presente volume, in modo particolare il contributo di An-

¹⁰ *Conversazione con Giorgio Frasca Polara*, in P. MARCIAS, *La reggitora. Nilde Iotti nelle parole e nelle passioni*, Solferino, Milano, 2020, p. 56.

tonino Blando dedicato alla presidenza della commissione bicamerale per le riforme istituzionali¹¹ e il saggio di Daniela Ferrara sul riformismo iottiano e la razionalizzazione del governo parlamentare¹².

Nella concezione politica di Nilde Iotti è infatti fondamentale il richiamo al Parlamento quale fondamento della vita democratica. Iotti ritiene che le istituzioni elettive, depositarie dell'esercizio della rappresentanza politica e della sovranità parlamentare debbano rispondere sempre «ai mille e drammatici problemi dell'economia e dei lavoratori, nelle fabbriche e nelle campagne, dei giovani, delle donne, della pubblica amministrazione, dei pensionati»¹³. Il Parlamento, massimo strumento di democrazia, deve essere sempre al passo con i tempi e percepito dal popolo come espressione della sua volontà, luogo di libero confronto di idee, di incontro di culture e capace di rispondere alle istanze emerse nel paese.

Iotti, cresciuta alla grande scuola dell'Assemblea costituente, dove, come efficacemente ricorda Mauro Buscemi¹⁴ ha saputo intessere un profondo dialogo continuato durante la sua lunga vita politica con le culture politiche rappresentate, in particolar modo con quella cattolica con la quale trova alti punti di accordo politico mantenendo sempre la sua iden-

¹¹ A. BLANDO, *Nel crepuscolo della repubblica dei partiti. Nilde Iotti e la commissione parlamentare per le riforme istituzionali del 1993*, in *Nilde Iotti. Declinazione di un'esperienza politica e istituzionale*, cit., pp. 25-78.

¹² D. FERRARA, *Il riformismo di Nilde Iotti: per una forma di governo parlamentare a forte razionalizzazione*, *ivi*, pp. 109-141.

¹³ *Discorso di insediamento del Presidente della Camera*, in N. IOTTI, *Discorsi parlamentari*, vol. I, cit., p. 278.

¹⁴ M. BUSCEMI, *Nilde Iotti e i cristiani di sinistra: confronti di idee, momenti di storia*, in *Nilde Iotti. Declinazione di un'esperienza politica e istituzionale*, cit., pp. 79-107.

tività di donna comunista, crede profondamente nella necessità di difendere la connotazione fortemente democratica della struttura costituzionale italiana¹⁵. Iotti è anche e per questa ragione profondamente riformista. I principi della Costituzione repubblicana devono infatti essere sempre tutelati e invariati nella legislazione ordinaria; ma la forma delle istituzioni stesse può e deve essere modernizzata al fine di rendere più efficace e rispondente alle attese di democrazia sostanziale il lavoro delle istituzioni, in particolar modo di quelle parlamentari. La costituente Nilde Iotti è di conseguenza un'appassionata riformista, sempre però nel solco dei valori della Carta costituzionale che ha contribuito a definire. Il tema delle riforme istituzionali e della riforma dei regolamenti parlamentari si fonde nel pensiero e nell'impegno politico della Presidente della Camera con quello dell'attuazione dei principi della Costituzione. Iotti è fermamente convinta della necessità di apportare delle modifiche alla seconda parte della Costituzione, anche per fronteggiare la crisi delle istituzioni, in un momento di repentina complessiva trasformazione della società e di avvento di dinamiche politiche caratterizzate dal collasso della forma partito e dal cambiamento della costituzione materiale¹⁶.

Il tema delle riforme è presente nel discorso di insediamento alla presidenza della Camera nel 1979 e, oltre ai numerosi interventi su riviste e quotidiani, è ancor più sviluppa-

¹⁵ F. RUSSO, *Nilde Iotti all'Assemblea costituente*, in *Le culture politiche nell'Italia della prima repubblica*, a cura di A. Bisignani, Cacucci, Bari, 2016, pp. 127-137.

¹⁶ Per comprendere le linee del riformismo costituzionale di Nilde Iotti vedi, *Sulla revisione della parte seconda della Costituzione*, in N. IOTTI, *Discorsi parlamentari*, vol. II, Camera dei deputati, Roma, 2003, pp. 859-864.

to negli interventi delle nuove elezioni allo scranno di presidente di Montecitorio il 12 luglio del 1983 e il 2 luglio del 1987.

Nel discorso del 12 luglio del 1983, Iotti segnala un'inquietudine profonda che attraversa il paese e la domanda che da esso emerge di una nuova stagione di pacifica convivenza civile¹⁷. Occorre a tal proposito fronteggiare la situazione affrontando la «principale sfida» della legislatura, ovvero le riforme istituzionali¹⁸. Così, «nel solco dei principi e dei valori intangibili della Costituzione va conferita nuova vitalità e funzionalità ai poteri democratici, armonizzandone i rapporti, rendendoli sempre più capaci di rispondere alle nuove esigenze ed attese dei cittadini»¹⁹. Iotti evidenzia la necessità di intraprendere la strada delle riforme istituzionali, attualizzando i meccanismi istituzionali, nella piena fedeltà e implementazione dei valori costituzionali²⁰. La sua intuizione, che accompagna una stagione della storia italiana che ha visto mancare ripetutamente dalla commissione Bozzi alla stessa commissione bicamerale presieduta anche da Nilde Iotti, questo obiettivo è espressa con consapevolezza politica e rivendicando le radici profonde del proprio impegno politico e istituzionale. Iotti mette in luce la necessità di salvaguardare la centralità del parlamento come fondamento dell'assetto istituzionale, creando però i presupposti per avere un governo vincolato dalla fiducia parlamentare, «efficiente, stabile, forte», in grado di rispondere alle emergenze del paese. Su questo

¹⁷ *Discorso di insediamento del Presidente della Camera*, ivi, pp. 473-475.

¹⁸ *Ivi*, p. 474.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ivi*, pp. 474-475.

tema la Iotti torna anche nel discorso di insediamento del suo terzo mandato alla presidenza della Camera, svolto il 2 luglio del 1987²¹. A fronte del fallimento della precedente legislatura, la presidente rilancia le ragioni dell'impegno per le riforme istituzionali e regolamentari, «per superare le inquietudini che circondano l'istituto parlamentare», superando le divergenze e il «ritardo grave» nei confronti delle attese del paese, che vive «trasformazioni profonde»²². Di grandissimo interesse è anche, a mio avviso, il saluto rivolto dalla Iotti a «tutti coloro che lavorano nel campo dell'informazione, ai quali, proprio per lo sviluppo della società e della tecnologia, spettano oggi poteri nuovi e responsabilità maggiori»²³. La presidente si rivela estremamente attenta a cogliere il nesso profondo che intercorre tra la completa e dettagliata informazione dei cittadini e il corretto esercizio della funzione legislativa, secondo i dettami costituzionali. Il parlamento ha infatti bisogno, a suo avviso, di far conoscere ai cittadini il proprio lavoro direttamente. Si richiede infatti una migliore possibilità di trasmissione esterna delle notizie relative ai lavori parlamentari, reiterando la richiesta di creare un canale Rai per la diffusione, almeno radiofonica, delle sedute dell'aula, esigenza fortemente sentita e assolta dall'emittente privata ospitata in aula per la prima volta²⁴. L'informazione è sinonimo per Iotti di partecipazione dei cittadini ai dibattiti dell'assemblea, di formazione di un giudizio critico, non veicolato da ricostruzioni mediate e ideologicamente orientate. La riforma dell'informazione par-

²¹ *Discorso di insediamento del Presidente della Camera*, ivi, pp. 679-681.

²² Ivi, p. 680.

²³ Ivi, p. 681.

²⁴ *Ibidem*.

lamentare è per Iotti una delle riforme di rilievo istituzionale da compiere, per permettere ai cittadini di esercitare in piena consapevolezza e liberamente il potere sovrano di scelta politica previsto dalla Costituzione.

L'impegno di Nilde Iotti per le riforme, come è noto, troverà ulteriore occasione di manifestarsi nel corso della XI legislatura. Il 10 marzo del 1993, in un clima di forti difficoltà politiche, sarà infatti chiamata a subentrare a Ciriaco De Mita alla presidenza della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali²⁵.

In tale difficilissimo incarico, come si evince anche dal saggio di Blando, Iotti non tiene fede al suo impegno istituzionale, con consueta efficienza e rigore, in un clima di delegittimazione della politica e del parlamento, causato dalle note vicende legate alle indagini giudiziarie anticorruzione. La tangentopoli italiana crea le condizioni di una forte crisi politica, della «repubblica dei partiti», che porta allo scioglimento anticipato della legislatura²⁶. Nonostante ciò, Iotti consegna un documento contenente i risultati del lavoro della commissione da lei presieduta, con proposte coerenti e organiche, che pur non essendo discusse dall'attuale parlamento, rappresentano una base di «lavoro futuro», per la prossima legislatura, che dovrà affrontare la questione, non più procrastinabile.

Nel volume *Nilde Iotti. Declinazione di un'esperienza politica e istituzionale* si affrontano, con rigore scientifico ed esiti innovativi altri aspetti centrali del suo lungo impegno politico. Nel

²⁵ P. MARCIAS, *La reggitora. Nilde Iotti nelle parole e nelle passioni*, cit., p. 29.

²⁶ A. BLANDO, *Nel crepuscolo della repubblica dei partiti. Nilde Iotti e la commissione parlamentare per le riforme istituzionali del 1993*, cit., p. 25.

saggio di Maria Concetta Parlato, si evidenzia infatti l'importanza del concetto di eguaglianza, in relazione anche, questione estremamente innovativa, al tema dell'equità fiscale²⁷.

Nei ricordi della sua vita politica rilasciati in una lunga intervista concessa per la trasmissione Rai cultura *All'alba della repubblica*, Nilde Iotti afferma, il valore assoluto dell'articolo tre della Costituzione, quale criterio ispiratore della Carta costituzionale entrata in vigore il 1° gennaio del 1948. «Il principio di eguaglianza - spiega - a me sta particolarmente a cuore [...] È la sanzione solenne, costituzionale dell'ingresso delle donne nella vita politica. Avevano votato per l'Assemblea costituente. La Costituzione con quell'articolo afferma il loro essere cittadine alla pari con tutti gli altri cittadini. Per me è un punto che fa della Costituzione italiana ancora adesso una Costituzione moderna»²⁸. Maria Concetta Parlato mette in luce nel suo saggio il concreto e fattivo impegno di Nilde Iotti per dare applicazione nella legislazione ordinaria al principio di eguaglianza sostanziale, in particolar modo in riferimento al concetto di parità fra i sessi, contenuto nel secondo comma dell'articolo tre della Costituzione, lottando attivamente contro ogni forma di discriminazione e rileva il valore di questo principio nella disciplina tributaria, connettendo l'articolo tre all'articolo cinquantatré della Costituzione italiana al fine di affermare il pieno principio di equità fiscale²⁹.

²⁷ M.C. PARLATO, *Principio di eguaglianza e di equità fiscale*, in *Nilde Iotti. Declinazione di un'esperienza politica e istituzionale*, cit., pp. 175-209.

²⁸ Dalla trascrizione dell'intervista sull'Assemblea costituente rilasciata da Nilde Iotti per la produzione Rai trade, *L'alba della repubblica*, ideata da Renato Parascandolo. Gli autori sono Candiano Falaschi e Maurizio Cascavilla.

²⁹ M.C. PARLATO, *Principio di eguaglianza e di equità fiscale*, cit.

Nel saggio di Claudia Giurintano, *Nilde Iotti: il contributo critico e battagliero per la costruzione di un'Europa democratica*, si mette in luce un tratto fondamentale e innovativo dell'impegno iottiano, la sua scelta europea, nella quale Iotti, insieme a Giorgio Amendola e a pochi altri compagni di partito, anticipa l'opzione europeista del suo gruppo politico, dimostrando di credere profondamente nel progetto di integrazione europea, sostenendo la declinazione democratica delle istituzioni da esso scaturite³⁰. Giurintano ripercorre gli anni del coinvolgimento iottiano nel parlamento europeo, dal 1969 al 1979, anno in cui Nilde assumerà la carica di presidente della Camera e, in seguito alle prime elezioni svolte direttamente dal corpo elettorale verranno designati dei membri del parlamento, guidati da una donna emblema della resistenza e dell'emancipazione femminile, Simone Veil³¹.

Nel suo "decennio" europeo, Iotti lotta con coraggio e determinazione per questo esito, ovvero per la trasformazione del Parlamento in organo democraticamente eletto, rappresentante effettivo della sovranità del popolo europeo, affermando un ulteriore alto momento di espressione democratica sovranazionale, estraneo alla logica degli schieramenti contrapposti. La presenza della delegazione comunista al Parlamento europeo segna, come Giurintano ricorda, una svolta fondamentale nella storia del partito comunista italiano, il momento di abbandono della radicale critica della prospettiva atlantica e dell'ordine internazionale uscito dai trattati di

³⁰ C. GIURINTANO, *Nilde Iotti: il contributo critico e battagliero per la costruzione di un'Europa democratica*, in *Nilde Iotti. Declinazione di un'esperienza politica e istituzionale*, cit., pp. 143-174.

³¹ *Ibidem*.

Roma, per l'adozione, tipica della segreteria Berlinguer di una scelta autonoma, comunitaria ed europeista, volta a delineare il ruolo del PCI come forza critica e di propulsione democratica delle istituzioni europee³². Di questa svolta, Iotti è protagonista intelligente e determinata, capace di marcare anche il passo dell'impegno delle donne italiane nelle istituzioni europee³³.

Eletta presidente della Camera, momento fondamentale della sua «progressione», Iotti non abbandona il suo impegno europeista favorendo la creazione di una commissione parlamentare per le politiche europee e promuovendo incontri annuali dei presidenti dei parlamenti europei.

Come si evince dai suoi discorsi parlamentari, l'interesse politico per le questioni europee, per la costruzione di una vera Europa democratica dei popoli contraria alla logica dei nazionalismi e delle ristrette politiche governamentali, rimane sempre molto intenso. Nel 1992 concluso il suo lungo periodo alla presidenza della Camera, Iotti svolgerà l'importante e significativo incarico di presidente della delegazione del parlamento italiano presso l'Assemblea del Consiglio d'Europa³⁴.

L'interessantissimo studio palermitano si conclude con un'originale riflessione di Giuseppina Tuminelli sull'eredità di Nilde Iotti³⁵. L'autrice svolge un'originale analisi lessicale e semantica dei discorsi iottiani, in riferimento al volume edito

³² *Ibidem*.

³³ R. PALANZA, *Nilde Iotti e l'Europa*, in *L'Italia delle donne. Settant'anni di lotte e conquiste*, a cura della Fondazione Nilde Iotti, Donzelli, Roma, 2018, pp. 185-194.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ G. TUMMINELLI, *L'eredità di una donna tra sogni, passioni, ambizioni e conquiste*, in *Nilde Iotti. Declinazione di un'esperienza politica e istituzionale*, cit., pp. 271-305.

nel 2010 dalla Fondazione Iotti *Nilde. Parole e scritti 1955-1998*³⁶. L'analisi dei testi è stata realizzata utilizzando un software specifico per l'analisi quali-quantitativa del contenuto, individuando nuclei tematici e relazioni tra le parole che ricorrono maggiormente nel testo. Si tratta di una metodica di studio profondamente innovativa, dalla quale emergono le passioni, le ambizioni, gli interessi politici e i desideri di una donna, che vive il suo impegno politico con intensità e dedizione totale, in piena armonia con la sua identità femminile, sentendosi realmente rappresentante delle donne italiane.

Sono molto grata a titolo personale e in rappresentanza della Fondazione Nilde Iotti, a Claudia Giurintano e alle autrici e agli autori del volume *Nilde Iotti. Declinazioni di un'esperienza politica e istituzionale* per il loro impegno e per gli intelligenti contributi, che aggiungono un tassello molto importante alla ricerca sulla figura e sul lavoro politico di una donna eminente della nostra storia repubblicana, madre della repubblica, personalità politica di grande rilievo, ma anche sapientemente e umilmente protagonista e testimone del lungo e impervio cammino di emancipazione delle donne italiane, del quale noi tutti, a nome dell'intera società italiana dobbiamo raccogliere il testimone.

³⁶ *Nilde. Parole e scritti 1955-1998*, con una lettera di Giorgio Napolitano, a cura della Fondazione Nilde Iotti, Health Communication editore, Roma, 2011.

Antonino Blando

Nel crepuscolo della repubblica dei partiti. Nilde Iotti e la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali del 1993

Se un ministro - tenga conto che sto favoleggiando per puro gusto cinematografico - venisse assassinato sui gradini del Parlamento come Pellegrino Rossi, se Palazzo Marino a Milano fosse dato alle fiamme, se alcuni municipi del Mezzogiorno fossero dati alle fiamme, se folle di facinorosi tentassero, con complicità all'interno, di assaltare Montecitorio costringendo i carabinieri a reprimere nel sangue una tale rivolta...

Intervista a Francesco Cossiga, in «Corriere della Sera», 25 marzo 1993

1. Tra le elezioni politiche del 5 aprile 1992 e quelle del 27 marzo 1994, che chiudevano anticipatamente l'undicesima legislatura, la più breve della storia repubblicana, si consumava una crisi politica che a molti appariva come la fine di una «prima» e inizio di una «seconda» repubblica.

In questo crepuscolo della repubblica dei partiti, la comunista Nilde Iotti era chiamata, in forza della sua autorità politica e continuità ideali, alla presidenza della Commissione bicamerale per la riforma della costituzione, voluta dal nuovo presidente della repubblica, il democristiano Oscar Luigi Scalfaro. Pur portando a termine i suoi lavori, la Iotti era consapevole che si stava sprestando l'ultima occasione per difendere quel che restava della repubblica dei partiti. Rispetto alle scelte dei partiti miopi in quel biennio, incapaci di esprimere una classe dirigente all'altezza delle sfide del cambiamento e affannosamente all'inseguimento del populismo giudiziario e

mediatico, la Commissione proponeva un progetto politico chiaro, preciso, innovatore in grado di poter riportare la discussione e la decisione politica all'interno degli storici spazi repubblicani e democratici, ridando un ruolo ai partiti nazionali, modificando e irrobustendo la rappresentanza parlamentare, rendendo più rapida, responsabile ed efficace l'azione del governo. Purtroppo gli uomini (nessuna donna è stata tra i protagonisti di quegli anni) alla guida dei grandi partiti, Mino Martinazzoli per la Democrazia cristiana, Achille Occhetto per l'ex partito comunista (ora Partito democratico della sinistra), Bettino Craxi per il Partito socialista, si rivelarono non all'altezza della sfida e non in grado di avere una proposta politica.

2. Nel 1994, all'improvviso uscivano dalla scena politica i grandi partiti di massa che avevano governato, con la loro classe dirigente e le loro segretarie, il paese dal secondo dopoguerra in poi; *in primis* la Democrazia cristiana, il partito di maggioranza relativa che governava ininterrottamente da un quarantennio i vertici dello Stato, poi il Partito socialista e, insieme a loro, formazione minori, definite come «laiche», quali il Partito repubblicano, quello socialdemocratico e liberale, che avevano espresso, anche loro, personale politico ed istituzionale di alto livello nazionale. Questi cinque partiti erano stati i protagonisti di un'alleanza chiamata «pentapartito» che guidava il paese dall'inizio degli anni Ottanta, portando alla presidenza del consiglio il socialista Bettino Craxi e i democristiani Ciriaco De Mita e Giulio Andreotti. Non solo si dissolvevano i partiti di governo, ma anche quelli che da

sempre erano stati all'opposizione, come il grande Partito comunista, che, malgrado non fosse entrato mai al governo nazionale, aveva scritto insieme agli altri partiti la Costituzione repubblicana, ne aveva difeso i principi, valori e si era battuto per la sua attuazione integrale; e non solo, aveva anche presieduto il parlamento, gestito i lavori delle sue commissioni, governato grandi regioni e tantissime città dal nord a sud Italia. Pur non entrando mai al governo, i comunisti, durante gli anni Settanta, e in modo drammatico nei giorni del rapimento e uccisione di Aldo Moro, avevano sostenuto il governo con «compromesso» parlamentare che, non a caso, era stato definito «storico»: era il governo della solidarietà nazionale, presieduto da Giulio Andreotti. Ma anche chi non si era mai sentito rappresentato dalla Costituzione repubblicana, come la formazione neofascista del Movimento sociale italiano, una destra molto minoritaria che si definiva «esule in patria», spariva, cambiando nome e cercando di tagliare i fili, manifesti e occulti, che la legavano al progetto di un improbabile ritorno al fascismo.

Una crisi che arrivava all'improvviso, quasi senza avvisare. I politologi, che avevano negli anni inventato formule come «*conventio ad escludendum*» o «bipartitismo imperfetto» per spiegare il caso di un paese che non aveva mai avuto un'alternanza al governo, la Dc sempre al governo e il Pci sempre all'opposizione; i politologi, dicevamo, sin allora erano sicuri che il mercato elettorale in Italia avrebbe sempre «deluso quanti aspettavano risultati tali da sconvolgere il quadro preesistente». Quello elettorale era un mercato «bloccato», spiegavano ad esempio, dopo decennali ricerche, Renato

Mannheimer e Giacomo Sani nel 1987, quindi, in passato come in futuro, «un radicale rimescolamento delle carte [era] poco probabile. [Era] più logico attendersi mutamenti gradualì, assestamenti progressivi»¹. Invece, da lì a poco la slavina, tanto che Francesco Cossiga, democristiano da lungo corso ed ex presidente della repubblica, appena dimesso dal suo mandato, nel 1993 poteva vaticinare su pericoli d'instabilità estreme e scene da guerra civile.

Cos'era successo? Com'era stato possibile il passaggio da un sistema politico quasi immobile nel quale, per riprendere un'altra fortunata definizione politologica, era prassi «surviving without governing»², a uno senza più i partiti e il loro personale politico, con nuovi soggetti politici, nuovi attori, nuove proposte e nuovi governi? Con il paradosso che si arrivava, in quel biennio 1992-1994, a governi senza partito, affidati alla fiducia del nuovo capo dello Stato, il democristiano Oscar Luigi Scalfaro, composti da tecnici estranei, quanto più possibile, alla politica repubblicana. Alla domanda come fosse stato possibile tutto ciò, cercava di rispondere Antonio Maccanico, un *grand commis de l'état* coinvolto, con ruoli apicali, in questo processo di vero e proprio «commissariamento tecnico» del governo italiano. Secondo Maccanico le cause della crisi erano esogene al sistema politico, i «fattori fondamentali» erano stati: «l'impetuosa crescita elettorale della Lega Nord nella regione più avanzata del Paese, la Lombardia, e l'azione della Procura di Milano che ha rivelato, con l'inchiesta Tan-

¹ R. MANNHEIMER e G. SANI, *Il mercato elettorale in Italia*, Il Mulino, Bologna 1987, p. 182.

² La formula è del politologo americano G. DI PALMA, *Sopravvivere senza governare. I partiti nel parlamento italiano*, Il Mulino, Bologna 1978.

gentopoli, un sistema di corruttela, di abusi, d'illegalità così vasto e ramificato a tutti i livelli di governo, centrale, regionale e locale, da scatenare una reazione delegittimazione dell'intero ceto di governo e dello stesso parlamento»³.

L'analisi è intessente perché Maccanico rimaneva convinto che il sistema dei partiti poteva salvarsi grazie alle proprie forze interne, attivando i suoi anticorpi, percorrendo un sentiero di riforme, tracciato dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari; centrale era quindi la questione istituzionale, di una scelta politica che non si poneva lo scopo di ammodernare, bensì di rifondare i meccanismi di legittimazione della repubblica. L'unico politico, sempre secondo Maccanico, che aveva chiara questa prospettiva da diversi anni era l'ex segretario della Dc, ed ex presidente del consiglio, Ciriaco De Mita. Durante il suo governo, tra il 1988 e il 1989, lo stesso Maccanico ne aveva fatto parte come «tecnico», con l'incarico dirigere il dipartimento, istituito presso la presidenza del consiglio, per le riforme istituzionali. Ma era già tardi, perché, sempre secondo Maccanico, oltre a quei motivi esogeni (l'esplosione del leghismo e le indagini di Tangentopoli), erano da tempo emerse delle crepe che inavvertitamente stavano portando ad un cedimento strutturale della casa repubblicana.

Questo smottamento si era manifestato subito dopo la fine della stagione del compromesso storico, simbolo ne era stata la nomina di Giovanni Spadolini, esponente del piccolo partito repubblicano, alla presidenza del consiglio nel 1981. Il pre-

³ A. MACCANICO, *Intervista sulla fine della prima repubblica*, a cura di A. Dell'Erario e A. Scafuri, Laterza, Roma-Bari 1994, p. 4.

sidente della repubblica, il socialista e capo partigiano Sandro Pertini, giocò questa carta, che faceva venir meno le regole della forza dei partiti e interrompeva drasticamente la continuità democristiana a Palazzo Chigi, a seguito dello scandalo della P2, quando i magistrati (alcuni saranno poi gli stessi di Tangentopoli), aveva scoperto una potente loggia massonica segreta, legata a gruppi terroristici di destra, al cui interno vi erano esponenti del governo in carica guidato dal democristiano Arnaldo Forlani, che si dovette dimettere, ma anche esponenti di vertice dello Stato, dell'esercito, della comunicazione e dell'economia che condividevano un piano di «rinascita» italiana; progetto che prevedeva la fine del regime dei partiti, l'abolizione della Costituzione, e, complice il richiamo diretto al plebiscitarismo populista, l'impianto di un sistema presidenziale autoritario con venature militari. Era la stessa Dc, grazie ad una sua dirigente di spicco come Tina Anselmi, ad assumersi il compito di pubblicizzare quegli elenchi attraverso le indagini di un'apposita commissione d'inchiesta parlamentare.

3. Lo scandalo però era troppo grande, troppi anche i suoi uomini in quelle liste, tanto da cedere momentaneamente la presidenza del consiglio a Spadolini, così da dare alle istituzioni di governo il volto di una persona non implicata nella torva vicenda. Nel tentativo di tagliare i legami, spesso corruttivi, tra partiti e sistema finanziario/bancario, il democristiano Piero Barucci, ministro del governo Spadolini, sancì la separazione tra Banca d'Italia e ministero del Tesoro. Era una decisione legata alla lotta contro l'inflazione e al tentativo di

riordine dei conti pubblici; l'Italia, per Barucci, non voleva più essere il paese dell'inflazione, che raggiungeva il 12%, e delle continue svalutazioni del cambio, considerate pericolose per la crescita economica e per la coesione sociale. Un provvedimento che, dopo anni di conflitto tra la Dc (specie quella di Andreotti) e la Banca d'Italia, assicurava a quest'ultima un'autonomia politica, costruendone l'immagine di luogo di selezione ed elezione di una tecnocrazia internazionale distinta dai partiti, dalla loro cultura clientelare e dal loro uso spregiudicato delle finanze pubbliche. Quella di Barucci era una scelta politica che si accompagna, proprio in quegli anni, con la fine del «compromesso storico» e il ritorno del Pci all'opposizione in nome della «questione morale». Il segretario del partito, Enrico Berlinguer, in un'intervista del luglio 1981 a Eugenio Scalfari, direttore de *La Repubblica*, il giornale che più di tutti gli altri aveva appoggiato la formula del «compromesso storico», dichiarava: «La questione morale, nell'Italia d'oggi, fa tutt'uno con l'occupazione dello stato da parte dei partiti governativi e delle loro correnti, fa tutt'uno con la guerra per bande, fa tutt'uno con la concezione della politica e con i metodi di governo di costoro, che vanno semplicemente abbandonati e superati». Fedele all'idea che da sempre aveva ispirato la sua segreteria, cioè che non si governa con una semplice maggioranza, o con un artificio elettorale che lo assicuri, bensì con il consenso e la legittimazione delle scelte politiche, Berlinguer spiegava che quando, come in quel momento di crisi economica si chiedevano «sacrifici al paese e si comincia con il chiederli - come al solito - ai lavoratori, mentre si ha alle spalle una questione come la P2, è assai

difficile ricevere ascolto ed essere credibili. Quando si chiedono sacrifici alla gente che lavora, ci vuole un grande consenso, una grande credibilità politica e la capacità di colpire esosi e intollerabili privilegi. Se questi elementi non ci sono, l'operazione non può riuscire».

Le due questioni morali, quella di Barucci e Berlinguer, non riuscirono a dare un'impronta alla politica di quegli anni, anzi, si videro presto accantonate dal patto del CAF, cioè l'alleanza stretta tra Craxi, Andreotti e Forlani per il monopolio dei vertici istituzionali, così sino agli anni di Tangentopoli, sostiene ancora Maccanico, si era perso tempo prezioso per riformare lo Stato. Il tentativo di De Mita, forte del suo essere anche segretario del partito di maggioranza relativa, era quello di «riportare la politica sui temi chiave dell'ammmodernamento e della riforma delle istituzioni»: un tentativo generoso, lungimirante, sostenuto dalle idee del suo consigliere Roberto Ruffilli, ucciso dalle Brigate Rosse, proprio nei giorni in cui il governo giurava davanti al capo dello Stato Francesco Cossiga. Un tentativo andato a vuoto, ancora secondo Maccanico:

poiché entrai in quel governo con questa speranza, si tratta di un'esperienza che ho vissuto. Mi ci volle poco invece per accorgermi che il segretario della Dc non era stato mandato a Palazzo Chigi dal suo partito per rafforzare il governo con il cumulo delle due cariche più importanti (segretario del partito di maggioranza relativa e presidente del Consiglio), ma per sostituirlo in tempi brevi in ambedue le cariche, con una gestione spregiudicata. Il gruppo dirigente della Democrazia cristiana, in particolare Giulio Andreotti e Arnaldo Forlani, volevano stringere un nuovo patto con Bettino Craxi. Un nuovo patto, se devo giudicare da quanto emerso con Tangentopoli, che accettava una pratica di governo corrotto e corruttri-

ce. E il governo Andreotti non a caso accantonò i progetti di riforma istituzionale e si limitò a una gestione fatta puramente di ricerca di posti di potere e di ignoranza sostanziale di quello che stava avvenendo nel paese.⁴

Nel mentre non erano mancate proposte di riforme più o meno grandi, ma con un obiettivo chiaro cioè il cambiamento della forma di governo da rappresentativa a diretta. I partiti come costruttori della «cittadinanza repubblicana» dovevano ritirarsi, per far largo a un esecutivo forte. Un governo sciolto da contrappesi che, legittimato dalla maggioranza elettorale, superava l'intermediazione dei partiti, la discussione parlamentare e fiduciaria del parlamento, il controllo costituzionale e giudiziario, l'opposizione e la critica della minoranza, in modo da assicurare la governabilità al paese. La posta in gioco per tale progetto non si fermava alla legge elettorale o ai poteri dell'esecutivo, ma investiva la concezione generale dell'ordine costituzionale, non riconosciuto più come un valore condiviso ma come un «vecchio» ostacolo da superare sulla via di un «nuovo» ordine che può essere imposto dalla volontà della maggioranza.

In questo orizzonte si iscriveva ad esempio la proposta della «grande riforma» socialista. In Parlamento, durante la discussione sull'esecutivo Spadolini, Craxi esprimeva «non senza incertezze» il voto di fiducia al nuovo governo, siamo al 10 luglio 1981, salutandolo come la formula «che proponemmo senza fortuna all'inizio della legislatura quando ormai appariva tramontata la politica della cosiddetta "unità nazionale" [...] un fatto straordinario, giacché l'ordinario per più

⁴ Ivi, p. 5.

di trent'anni è stata la guida democristiana»⁵. Con la fine del governo Spadolini, Craxi chiedeva come «grande» la riforma urgente del voto segreto alla Camera e, soprattutto, attaccava De Mita e la sua teoria dei «due poli», cioè di possibili alleanze anche con i comunisti: «dottrina che [...] è quanto di più intollerabile ed ostile possa suonare alle nostre orecchie [...] la vita politica italiana dovrebbe tornare a essere dominata da Dc e Pci, con tutti gli altri intorno a far da palo [...] sarebbe un salto all'indietro»⁶. L'anno dopo, durante la conferenza programmatica del Psi, svoltasi a Rimini nell'aprile del 1982, Craxi affermava che: «La grande riforma: non si farà un passo avanti sulla strada di un reale cambiamento se non verrà affrontata alla radice la crisi delle istituzioni [...] I principi vanno difesi ma gli orientamenti vanno cambiati. La crisi nella società ha accelerato il passo, la lentocrazia nelle istituzioni ha rallentato il suo». Mentre il tema del presidenzialismo lo ripresentava al comitato centrale del partito nell'ottobre successivo: «L'elezione diretta da parte del popolo - disse Craxi - può rafforzare l'istituto del Presidente della Repubblica, e cioè del capo della Nazione che interamente la rappresenta continuando a esercitare la sua funzione di arbitro e di garante della via istituzionale con il massimo grado di prestigio e di autorità che può conferirgli il sistema democratico»⁷.

La posizione di Craxi sarà meno netta durante gli anni alla guida dell'esecutivo, protrattosi dal 1983 al 1987, mentre più chiara rimaneva quella sostenuta dal giurista Giuliano

⁵ Ivi, p. 82.

⁶ I discorsi riportati in B. CRAXI, *Tre anni*, Sugarco, Milano 1983, pp. 133 e 201.

⁷ Ivi, p. 284.

Amato, uno degli intellettuali più vicini a Craxi, in un articolo sulla prestigiosa rivista della cultura politica socialista *Mondoperaio* del 1982. Il presidente della repubblica, scrisse Amato, «accrece la concreta influenza dei suoi moniti e delle sue indicazioni sui partiti; rende gli stessi partiti più disponibili ad accettare le sue proposte di sblocco delle situazioni di stallo; può portare a un parziale supporto della sua autorità per governi che nascono su maggioranze non del tutto convinte»⁸. Era un dibattito che si accendeva dopo il successo di Mitterrand in Francia e che portava Amato ad essere uno dei sostenitori più forti dell'elezione diretta del presidente della repubblica, quindi di una radicale trasformazione della Costituzione, pari a quella che in Francia segnava il passaggio dalla quarta alla quinta repubblica. Dopo il maggio 1981 usciva un numero speciale di *Mondoperaio* dedicato alla «Primavera rosa» francese, dove Bernardo Valli, una delle firme più prestigiose del giornale *La Repubblica*, scriveva che Mitterrand aveva vinto grazie alle istituzioni della quinta repubblica che lo avevano «protetto» e Amato spiegava che il modello gollista affermava, difendeva, e garantiva l'alternanza socialista: il «partito del presidente» diventava centrale grazie «all'elezione popolare del capo dello Stato» che creava e proiettava un «consenso» anche sulle elezioni parlamentari. Così che Mitterrand: «accetta la caratterizzazione maggioritaria dell'assetto attuale e accetta che questo trovi il suo fulcro in un forte esecutivo, con un presidente che non è più l'arbitro ma l'ispiratore e il custode dei grandi indirizzi di cui è portatore l'esecutivo», senza per questo prevaricare il parlamento;

⁸ G. AMATO, *Eleggere il Presidente*, in «Mondoperaio», 11 (1982), p. 37.

quindi, sempre secondo Amato, con Mitterrand vincente, la sinistra italiana doveva liberarsi dal «complesso del tiranno», capire che «un governo reso forte dall'autorità di un presidente eletto dal popolo e dal sostegno di una salda maggioranza parlamentare non è in quanto tale il pilone di un sistema autoritario»⁹.

4. Il dibattito sul cambiamento radicale della Costituzione repubblicana non si esauriva all'interno del mondo dei partiti, con i suoi appuntamenti elettorali, le pubblicazioni scientifiche, gli intellettuali di riferimento, ma si estendeva anche ad altri soggetti del mondo accademico, uno dei più prestigiosi era il «gruppo di Milano», laboratorio coordinato da Gianfranco Miglio, politologo e giurista dell'università cattolica del Sacro Cuore. L'*incipit* della sua opera *Una repubblica migliore per gli italiani*, pubblicata nel 1983, non lasciava dubbi:

É innegabile che la maggior parte degli Italiani si sentano mal governati; ma è anche vero che alcuni di loro (numericamente minoritari, tuttavia, quanto a potere, determinati) pur associandosi alle diffuse lamentele, nel loro intimo si augurano (e copertamente si adoperano) che le cose non cambino. Perché, se ciò accadesse, essi perderebbero vantaggi derivanti proprio dal modo anormale in cui le istituzioni funzionano [...] Qui è sufficiente osservare che la condizione patologica in cui versa il sistema italiano, è rilevabile oggettivamente, e quasi misurabile, in base al grado di scostamento dei comportamenti reali dal modello disegnato nella Costituzione¹⁰.

⁹ G. AMATO, *La prova del fuoco della Quinta Repubblica*, in «Mondoperaio», 7-8 (1981), p. 27-28. Qui anche l'intervento di Bernardo Valli, *La sfida di Mitterrand*, pp. 5-12.

¹⁰ G. MIGLIO, *Una repubblica migliore per gli italiani. Verso una nuova Costituzione*, Giuffrè, Milano 1983, p. 6.

E il punto-chiave (lo aveva notato per primo Piero Calamandrei, teneva a sottolineare Miglio) erano i «principi fondamentali»: concepiti dai «progressisti» come promessa - «ancorché vaga e molto differita nel tempo» - di una vera «rivoluzione», e dai moderati come una replica delle «Dichiarazioni dei diritti dell'uomo» anteposte alle Costituzioni del Sette-Ottocento, rimaste platonicamente inoperanti. Era un equilibrio strutturalmente instabile, destinato come tale a produrre oscillazioni rilevanti. Sopra tutto per l'impianto rigidamente «parlamentare» la Carta del 1948 appare meno «moderna» delle sue coetanee: concepita per gestire una nazione ancora prevalentemente agricola e non per padroneggiare una società industriale del tardo ventesimo secolo, con la sua alta conflittualità e le sue esigenze di sofisticati meccanismi decisionali. Nessun dei difetti del regime italiano vigente balzava agli occhi, perfino del profano, come quello che correntemente si denomina «l'impotenza dell'esecutivo».

La scelta del regime parlamentare «puro» - «integralista» veniva da Miglio anche definito - era solo apparentemente «facile»; essa implicò, per coerenza, anche l'adozione di una legge elettorale rigidamente «proporzionale». E l'introduzione della «proporzionale» produsse a sua volta due ulteriori cause di indebolimento del governo. In primo luogo l'esecutivo, anziché essere espressione di una maggioranza omogenea, dovette sempre e necessariamente basarsi su coalizioni di gruppi parlamentari eterogenei e quindi adottare e gestire programmi minimali e spesso incoerenti. In secondo luogo, proprio la stessa logica delle alleanze accrebbe in ruolo del potere dei gruppi dirigenti dei partiti: arbitre delle proce-

dure elettorali, e quindi padrone dei singoli parlamentari, e dei relativi gruppi in parlamento, le segreterie dei partiti ottennero l'effettivo controllo del governo, i cui componenti, anziché fiduciari e collaboratori del presidente del consiglio, divennero gli obbedienti «delegati» delle rispettive frazioni politiche.

In un clima di perenne «rivoluzione mancata» e «restaurazione abortita», si verificava lì la prima e decisiva «spartizione negativa»: fra chi era legittimato a governare, ma non si sentiva forte abbastanza per farlo, e chi potrebbe forse governare (come il partito socialista), ma non riusciva ad averne l'investitura. La «debolezza dell'esecutivo» rivelava qui la sua radice più profonda; essa stava nella «latitanza» del «coraggio dell'impopolarità», mascherata come pretesto rispetto al consenso e prodotta non soltanto da «viltà» privata ma, peggio, dalle conseguenze dell'eccessiva professionalità della politica e del troppo stretto legame fra mandato elettivo e carriera di governo. Tale prassi - «spartitoria» la definiva Miglio - si era talmente diffusa e consolidata, da tradursi in una specie di «nuova Costituzione», tanto materiale e concreta quanto l'altra (quella scritta) era invece apparente e ipotetica: la «seconda Repubblica», avvertiva Miglio, della quale «talora si favoleggia», in realtà già nata nella maniera e nella forma più «aberrante», ma ormai così «rigogliosa» da imporsi nella triste coscienza di cittadini «rassegnati» come il vero e solo modo di essere della politica: «coloro - affermava - che si spaventano, quando sentono parlare di revisioni costituzionali, fingono di ignorare che la nostra carta fondamentale è già illegittimamente e illegalmente cambiata».

La forza di questa costituzione materiale si rispecchiava nella «provocatoria arroganza» con la quale tanti, tantissimi, prosperavano «all'ombra del potere 'di fatto'», e che accusavano chi solo accennava, come accadeva a Miglio, «alla necessità di tornare alla legalità costituzionale» di «attentare alla vita dei partiti, e quindi del regime 'democratico'». Per questi «partitanti» la degenerazione delle associazioni politiche in «cosche mafiose dovrebbe essere sopportata - secondo Miglio - come in 'male minore' di un regime 'libero'». Se, avvertiva ancora il politologo, «in un regime elettivo-rappresentativo, si vuole (e non si può non volerlo) un supremo potere decisionale (cioè un governo) sottratto alle pressioni ed ai ricatti degli interessi frazionali organizzati, la via obbligatoria è costituita dall'elezione diretta del suo titolare da parte del popolo». Anche se un «regime 'presidenziale puro'», sospettava Miglio, in Italia sarebbe andato fatalmente incontro notevoli rischi di «degenerazione».

Alla fine del testo di Miglio venivano riportare le opinioni sul progetto di politologi e costituzionalisti che erano, e saranno, tra i protagonisti del discorso politico sulla riforma della repubblica. Augusto Barbera per i comunisti diceva: «non mi sembrano presenti le condizioni per mettere in soffitta la Costituzione del 1948. [...] Se si vuole costruire una democrazia dell'alternativa bisogna in primo luogo rimuovere le cause politiche che rendono zoppa la nostra democrazia (il Pci escluso dal governo), ma anche costruire istituzioni che si basino sulla semplificazione degli schieramenti e su governi stabili e messi in condizione di decidere»¹¹. Domenico Fisi-

¹¹ Ivi, p. 146.

chella politologo dalle non nascoste simpatie monarchiche, commentava: «Ma chi può avere interesse a un secondo turno bloccato in esclusiva sui due candidati più votati al primo turno? Non il partito comunista, che sarebbe l'eterno secondo, e quindi l'eterno sconfitto, in un contesto istituzionale e politico nel quale sono venuti meno le opportunità e i vantaggi ad esso derivanti dall'attuale regime proporzionalistico [...] Ci sono già troppi ostacoli 'in natura' che si oppongono alla risistemazione istituzionale italiana, perché i riformatori ne creino altri con le loro stesse mani progettuali»¹². Federico Mancini, per i socialisti, ringrazia Miglio per «aver liberato gli anni della Costituente dalla carta argentata con cui testimoni e storici li hanno avvolti [...] la diagnosi, dunque, è implacabile [...] Il nostro sistema pluralismo politico rimane simile a come Sartori lo giudicò vent'anni fa»¹³. E Giuliano Urbani, politologo molto vicino a Confindustria, si chiedeva: «quale maggioranza partitica potrebbe oggi avere l'interesse a votare in parlamento una "grande riforma costituzionale"? Non certo coalizioni comprendenti il Psi e i partiti minori; resterebbe solo una maggioranza Dc e Pci. Ma con quali possibilità di costituirsi? E, in ogni caso, siamo certi che rappresenterebbe un vero passo avanti nel processo di maturazione democratica del vecchio patto costituzionale del 1948»¹⁴.

5. La grande occasione per porre mano alla riforma della Costituzione avveniva con l'XI legislatura, quando, il 14 aprì-

¹² Ivi, p. 148.

¹³ Ivi, p. 150.

¹⁴ Ivi, p. 156.

le 1983, la Camera e il Senato approvarono la costituzione, da parte di ciascun ramo del Parlamento, di una Commissione speciale di venti membri e provvista dei poteri attribuiti alle Commissioni in sede conoscitiva. Le due Commissioni così costituite dovevano formare una Commissione bicamerale con il compito di «formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, nel rispetto delle competenze istituzionali delle due Camere, senza interferire nella loro attività legislativa su oggetti maturi e urgenti, quali la riforma delle autonomie locali, l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, la nuova procedura dei procedimenti d'accusa». Presidente della Camera era la comunista Nilde Iotti, presidente del Senato il democristiano Francesco Cossiga e a guidare il governo il socialista Craxi.

Alla guida della commissione bicamerale fu eletto Aldo Bozzi, un liberale che aveva fatto parte dell'assemblea costituente. Alla commissione era preclusa sia la disponibilità di poteri referenti nei confronti delle assemblee parlamentari sia di strumenti di diretto collegamento con i lavori delle competenti commissioni parlamentari; inoltre non erano precisate, da parte degli atti istitutivi di tali organi, particolari modalità per l'inserimento nell'ordine del giorno delle Camere degli argomenti trattati commissione Bozzi. Il concreto avvio dell'esame parlamentare dei progetti riguardanti i temi e le proposte oggetto dei lavori era sostanzialmente rimesso all'iniziativa dei gruppi politici che allora non raggiunsero un sufficiente accordo in merito, specie per l'indisponibilità del Pci di arrivare a un accordo sulla legge elettorale, proposta

dalla Dc, e l'abolizione o ridimensionamento del voto segreto in Parlamento, richiesto dal Psi¹⁵.

Nella relazione conclusiva, presentata il 29 gennaio di due anni dopo, erano formulate le proposte di revisione costituzionale di 44 articoli della Costituzione. A seguito della presentazione della relazione, vari gruppi politici depositarono in Parlamento una serie di proposte di revisione costituzionale che riprendevano in tutto o in parte le conclusioni formulate dalla commissione Bozzi. Tali proposte furono assegnate alla commissione affari costituzionali della Camera che non ne iniziò mai l'esame a causa del disaccordo tra i partiti. La relazione conclusiva della Commissione Bozzi, fu approvata con i voti dei componenti dei gruppi Dc, Psi, Pri e Pli, con l'astensione del gruppo comunista e degli altri partiti che presentarono delle conclusioni di minoranza, tra gli altri Augusto Barbera per i comunisti e Stefano Rodotà per gli indipendenti di sinistra.

La relazione conclusiva prevedeva una riduzione del numero dei deputati e dei senatori. In particolare, con riferimento alla Camera dei deputati, era prevista una modifica dell'articolo 56 della Costituzione in base alla quale la ripartizione dei seggi tra le varie circoscrizioni fosse realizzata dividendo il numero degli abitanti della repubblica per il numero dei seggi da assegnare e non per 630, come invece è ancora

¹⁵ Gli atti della Commissione sono stati pubblicati in tre volumi contenenti rispettivamente: gli atti istitutivi, i resoconti sommari delle sedute, la relazione conclusiva della Commissione e il testo a fronte degli articoli della Costituzione dei quali si propone la modifica, nella formulazione attuale e in quella proposta dalla Commissione (doc. XVI-bis, n. 3); le relazioni di minoranza (doc. XVI-bis, n. 3-bis); i resoconti stenografici delle sedute e un indice generale analitico-alfabetico (doc. XVI-bis, n. 3-(doc. XVI-bis, n. 3); *ter*).

previsto. Anche l'articolo 69 subiva una modifica ed era previsto che la legge determinasse i limiti delle spese che i candidati potevano affrontare per l'elezione e stabilisse inoltre delle norme volte a prevenire e contrastare violazioni della disciplina stabilita.

Per l'organizzazione dei lavori delle Camere, la relazione della Commissione Bozzi prevedeva l'introduzione del principio della programmazione. Era inoltre previsto che la funzione legislativa fosse esercitata congiuntamente dalle due Camere per alcune materie, tra cui: leggi costituzionali ed elettorali, leggi di bilancio e autorizzazioni alla ratifica dei trattati internazionali. Anche l'articolo 71 veniva parzialmente modificato e si prevedeva che per la presentazione di progetti di legge ad iniziativa popolare il quorum fosse portato a centomila elettori invece degli attuali cinquantamila e che un rappresentante dei promotori potesse assistere alle sedute di commissione ma senza diritto di voto. In ultimo, era introdotta la riserva di assemblea per i progetti di legge comportanti nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate. I lavori della commissione Bozzi andarono a incidere anche sull'articolo 75 dove era prevista la possibilità di indire referendum anche per singole proposizioni normative caratterizzate da autonomia e omogeneità di contenuto dispositivo. Il quorum per indire referendum era portato a ottocentomila elettori ed era introdotto il divieto di referendum per le leggi costituzionali, a contenuto costituzionalmente vincolato e per quelle impositive di tributi. Si prevedeva infine la possibilità di indire referendum consultivo, su richiesta del governo o di un terzo dei parlamentari, per questioni di alta rilevanza politica.

La relazione conclusiva prevedeva anche una modifica dell'articolo 92 con lo scopo di rafforzare la funzione di indirizzo e coordinamento del presidente del consiglio attraverso l'istituzionalizzazione del «consiglio di gabinetto», organo con il compito di collaborare con il presidente nell'esercizio di queste funzioni. I lavori della commissione miravano a incidere anche sull'articolo 77 specificando i casi di necessità e urgenza, individuati in calamità naturali, sicurezza nazionale ed emanazione di norme finanziarie da far entrare in vigore immediatamente. In riferimento all'esercizio del potere regolamentare, veniva introdotto l'articolo 77 *bis* che avrebbe permesso al governo e alle regioni di emanare regolamenti riguardanti l'esecuzione delle leggi quando non fosse stata necessaria una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale.

Ridefiniti i compiti del Senato, in modo da uscire dal bicameralismo perfetto, esso si sarebbe dovuto occupare di controllare l'attuazione e l'efficacia delle leggi, l'esercizio dei poteri normativi del Governo, le nomine pubbliche e il funzionamento degli enti pubblici. Inoltre avrebbe dovuto decidere sulle questioni di merito in caso di contrasto delle leggi regionali e disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

Ma i veri punti di rottura tra maggioranza e opposizione, come già accennato, riguardarono la legislazione in materia elettorale e l'abolizione del voto segreto. De Mita e Ruffilli, cercarono di introdurre elementi di maggioritario, di composizione o strutturale, attraverso il recupero dell'idea di sottoporre agli elettori non solo liste ma anche coalizioni di liste di partito. Ipotesi rigettata dai comunisti, in difesa del propor-

zionale e anche dagli indipendenti di sinistra che proponevano però un doppio premio in seggi: alla coalizione che avesse vinto, come (ma in misura assai inferiore) a quella arrivata seconda o sconfitta a un eventuale ballottaggio. Ma a quest'eventuale apertura sul sistema elettorale seguiva una netta chiusura su quello riguardante il voto segreto, vera arma di ricatto nei confronti del governo, tanto e non solo delle opposizioni, ma all'interno delle stesse maggioranze di governo. Ai socialisti, che allora guidavano il governo, il ridimensionamento drastico del voto segreto sarebbe servito per obbligare la Dc a un rapporto privilegiato ed esclusivo, precludendo accordi, più o meno informali, con il Pci. A quest'ultimo, o almeno da una parte di esso, il recupero di interlocutore principale nelle decisioni più importanti, tanto in commissione quanto in aula.

6. Ed era proprio all'interno della Camera che il Pci tornava a impegnarsi in un processo di modifica graduale delle regole decisionali, grazie all'elezione, il 20 giugno 1979, di Nilde Iotti alla sua presidenza, che prendeva il posto del compagno di partito Pietro Ingrao il quale aveva guidato l'assemblea da luglio del 1976, quindi nel pieno periodo della solidarietà nazionale. La scelta condivisa a larghissima maggioranza dal parlamento voleva segnare anche una continuità con quella stagione, ma nello stesso tempo una trasformazione. Già nel suo discorso d'insediamento la Iotti parla di un «complesso ed intricato processo» che accompagnava la democrazia e «il Parlamento questo altissimo strumento di de-

mocrazia, non può e non deve essere superato»¹⁶. Il suo impegno era diretto alla «rigorosa applicazione del regolamento in ogni sua parte, per la tutela delle minoranze, ma anche per la tutela del diritto-dovere della maggioranza a legiferare».

Il suo portavoce, Giorgio Frasca Polara, ricorda che subito dopo la sua elezione, nell'autunno del 1979, in una delle prime uscite ufficiali, riuniva i più stretti collaboratori per un breve ma significativo messaggio: «È ora di affrontare il problema delle riforme costituzionali». E tratteggiava un programma chiarissimo: «Basta con questo assurdo bicameralismo perfetto unico nel mondo e causa di ritardi. Basta con mille parlamentari, quanti ne ha la Cina, ma loro sono un miliardo e trecento milioni. Più penetranti poteri di controllo del Parlamento. Federalismo istituzionalizzato, trasformando il Senato in Camera delle regioni e dei poteri locali: perché il Senato non potrebbe essere come il Bundesrat tedesco?»¹⁷.

Intervistata su *La Repubblica* da Giampaolo Pansa, il 19 dicembre 1980, la Iotti si dichiara «contraria», alla proposta avanzata dal presidente del partito repubblicano Bruno Visentini che proponeva un governo sganciato dai partiti, definito «governo dei tecnici» o «governo degli onesti», aggiungendo: «e in modo nettissimo. Un governo separato dai partiti non risolve nulla, non è utile a curare la crisi del sistema». La presidente della Camera riepiloga invece la sua ricetta in due punti principali: differenziare i compiti delle due camere e ridurre il numero dei parlamentari perché «con assemblee più

¹⁶ <https://storia.camera.it/presidenti/iotti-nilde/viii-legislatura-della-repubblica-italiana/discorso:0>.

¹⁷ <https://ytali.com/2016/05/18/riforma-costituzionale-quellappunto-preveggenete-di-nilde-iotti/>.

ristrette, il Parlamento potrebbe funzionare meglio e si eviterebbero molte frustrazioni».

Era una rottura radicale con il passato, che si misurava nel cambiamento del regolamento parlamentare introdotto nel 1971 che il suo partito, e Ingrao in particolar modo, aveva sempre difeso¹⁸. Quel regolamento presupponeva l'esistenza di un accordo di fondo tra tutti i partiti dell'arco costituzionale, che la stabilità dei loro gruppi dirigenti a sua volta garantiva. In conformità a un rigido criterio proporzionale, pari a quello della legge elettorale, la decisione parlamentare veniva condivisa e distribuita fra i vari gruppi parlamentari, espressione dei partiti politici, presenti in parlamento. Infatti, il regolamento attribuiva un ruolo fondamentale alla conferenza dei capigruppo, organo che riuniva tutti i presidenti dei gruppi parlamentari insieme al presidente della Camera o del Senato, cui spettava di decidere dell'intera programmazione dei lavori parlamentari. La conferenza dei capi-gruppo doveva decidere all'unanimità, quindi qualsiasi veto poteva bloccare i lavori di commissione, cosa che rendeva i partiti particolarmente sensibili alle richieste di continue manutenzioni dei progetti legislativi per non bloccarne l'approvazione. Anche il governo, tenuto saldo dalla Dc, non poteva agire direttamente ma doveva ricorrere ai capi gruppo dei partiti di maggioranza e, all'interno della stessa Dc, anche alle sue diverse correnti. Un meccanismo che assicurava la coesione a livello parlamentare, ma rendeva complesso il processo di attuazione

¹⁸ Si veda, tra gli altri scritti di deputati comunisti, L. LIBERTINI, *Quale parlamento?* Einaudi, Torino 1977; P. INGRAO, *Masse e potere*, Editori Riuniti, Roma 1977.

del programma di governo. Il regolamento parlamentare presupponeva una rigida obbedienza dei deputati alle decisioni della segreteria politica, una condivisione generale delle scelte più importanti, derivante dalla sintesi di spinte contrastanti, ma era fatalmente destinato ad incepparsi quando finiva la stagione del «compromesso storico» tra i grandi partiti e si doveva anche superare il voto segreto in aula dove veniva meno il controllo dei capigruppo, o peggio ancora, quando venivano eletti forze di estrema minoranza, come la pattuglia del partito radicale, guidata da Marco Pannella, che approfittando proprio della farraginosità dei regolamenti, presentando ad esempio migliaia di emendamenti o prendendo la parola per giorni, li utilizzavano per bloccare i lavori in commissione e in aula, era la pratica dell'ostruzionismo così da guadagnare visibilità mediatica grazie a una protesta anti-parlamentare all'interno del parlamento, anti-partitica pur essendo un partito e antipolitica pur essendo politica.

La presidenza della Iotti, nel clima della «questione morale» di Berlinguer¹⁹, cercava di distinguere i ruoli tra maggioranza e opposizione, cosa che avrebbe permesso al governo, come aveva detto nel suo messaggio di insediamento, di tutela del diritto-dovere di legiferare. In un'intervista di qualche anno dopo, affermava: «essere comunista mi aiuta a fare il Presidente della Camera. È una formazione interiore. Il nostro - direi - è l'allenamento mentale di chi crede davvero che il

¹⁹ Ma anche l'influenza della dottrina parlamentare nuova, ad esempio, E. CHELI, *La 'centralità parlamentare': sviluppo e decadenza di un modello*, in «Quaderni Costituzionali», n. 2 (1981), pp. 343 e ssg.

Parlamento sia uno dei cardini dell'evolversi della democrazia»²⁰.

Per seguire questa evoluzione era necessario cambiare il regolamento parlamentare, senza che, contemporaneamente, la commissione Bozzi arrivasse ad apportare alcuna modifica costituzionale. In questo senso l'azione della Iotti fu un momento di straordinaria innovazione che gli valse la fiducia dei grandi partiti repubblicani, almeno sino al 1992 anno della loro scomparsa, e l'astio prolungato di formazioni minori come i Radicali. Con questi ultimi il conflitto divenne particolarmente manifesto durante quello che fu chiamato il «lodo Iotti» del 4 novembre 1981²¹. Già a gennaio 1980, con la discussione del cosiddetto «decreto Cossiga» in materia di terrorismo, dopo un duro ostruzionismo dei radicali, conclusosi con il deputato Roberto CiccioMessere che scagliava il volume del regolamento sul volto della Iotti, si capiva che era teso anche il clima all'intero delle istituzioni. Così quando il governo poneva la questione di fiducia sul proprio testo, portando così alla decadenza delle migliaia di emendamenti presentati in aula, la Iotti decideva di dare comunque modo ai gruppi di opposizione di illustrare tutte le proposte emendative, imponendo però ai deputati di prendere la parola per una volta e non più di mezz'ora, e, se necessitava, posticipare di un giorno, rispetto ai termini del voto di fiducia stabilito dal parlamento, contribuendo in questo modo a salva-

²⁰ L. MELOGRANI, *Iotti, il lavoro di Presidente*, in «l'Unità», 17 luglio 1983.

²¹ Qui riprendo ancora gli appunti di G. FRASCA POLARA in <https://www.strisciarossa.it/nilde-iotti-20-anni-dopo-dalla-resistenza-alla-camera-il-coraggio-di-una-innovatrice/>.

guardare i diritti dell'opposizione. Prassi che si ripeterà anche negli anni a seguire.

Il clima però tornava a infervorarsi nel luglio del 1981 quando, sempre i radicali, presentavano 7.000 emendamenti sulla legge per il raddoppio del finanziamento pubblico ai partiti. Per bloccare qualsiasi discussione i radicali arrivarono a cumulare più di 53mila emendamenti: mesi dopo, il 4 novembre la Iotti, per sbloccare lo stallo, decideva di rendere nota, in un parossistico clima di aula, la decisione approvata in giunta dai rappresentanti di principali gruppi parlamentari: «Onorevoli colleghi - disse la Iotti - ho ritenuto necessario convocare la giunta per il regolamento parlamentare ai fini di delineare la procedura complessiva da seguire e valutare l'insieme delle proposte emendative presentate in assemblea. Per la prima volta dal 1971 la nostra assemblea esercita potestà». In aula scoppiava il caos, la Iotti, il partito comunista e quelli di governo erano accusati di essere dei fascisti e dei «piduista».

7. Questo «lodo Iotti» segnava un punto di svolta nei rapporti tra parlamento e governo e anche tra maggioranza e opposizione, influenzando anche i successi tentativi di riforme istituzionali. In questa occasione «il nodo del conflitto investiva le modalità attraverso le quali si sarebbe dovuta approvare qualunque modifica del regolamento. La tesi avanzata dalla giunta, e fatta propria dalla presidenza, sosterrà che l'iter della modifica non doveva essere ricondotto

alla normativa propria del procedimento legislativo»²². L'articolo 64 della Costituzione prevedeva infatti solo la possibilità per ciascuna camera di adottare il proprio regolamento «a maggioranza assoluta dei suoi membri». Per sbloccare l'ostruzionismo e razionalizzare i lavori di aula, la Iotti procedeva alla velocizzazione dei decreti presentati dal governo per la conversione, poi alla riduzione dei tempi assegnati ai parlamentari e si attribuiva la facoltà di porre in votazione un determinato numero di proposte tra loro omogenee, da quella più vicina a quella più lontana al testo in esame, dichiarando assorbiti tutti gli emendamenti nel caso di esito contrario delle votazioni.

Un altro momento significativo della presidenza Iotti, avvenne a proposito del decreto sulla contingenza che congelava tre punti di scala mobile, per tentare di porre freno all'inflazione, emanato dal governo Craxi il 14 febbraio del 1984, che in aula doveva essere reiterato. In quell'occasione la Iotti non esitò a prendere una posizione diversa dalla segreteria Berlinguer sulle modalità di conversione del decreto contingenza-bis, sostenuta in questo dal capogruppo alla camera Giorgio Napolitano. Si trattava di decidere quali e quanti pareri dovessero essere dati sul decreto bis. Se fosse prevalsa l'interpretazione più ampia, non si sarebbe potuto andare al voto in tempo utile per la conversione. La Iotti, fermo difensore della centralità del parlamento e delle sue prerogative, non considerava coerente con questa visione impedire che in parlamento si giungesse alla decisione e quindi al voto.

²² M. FEDELE, *Democrazia referendaria*, Donzelli, Roma 1994, p. 53, qui anche la citazione del discorso di Nilde Iotti.

Uno degli interventi della presidenza Iotti, che avrà un'eco molto lunga, era l'istituto della sfiducia a un singolo ministro del governo, non previsto esplicitamente dalla Costituzione. Sicché anche qui Iotti innovò profondamente una norma regolamentare, l'articolo 115, nel 1986, in seguito alla presentazione di una mozione di sfiducia nei confronti dell'allora ministro dell'istruzione Franca Falcucci. Una decisione su cui le grandi forze politiche, di governo e di opposizione, non guardarono con simpatia, anzi non nascondendo critiche. Ad esempio l'amministrativista Franco Bassanini, deputato della Sinistra indipendente, sottolineava che non era il caso di mettere in discussione il ruolo del Presidente del Consiglio come garante dell'intero Governo nella sua collegialità, né può essere prevista una sorta di rimozione «a spicchi» del Governo, sulla base di mozioni di sfiducia individuale²³.

Un'altra riforma introdotta dalla presidenza Iotti, riguardava il voto segreto, sul quale, come visto, si era arenata la commissione Bozzi per l'opposizione del partito comunista. Nel 1988 la Iotti decise che era arrivato il tempo di liberare il governo dai ricatti di quelli che la pubblicistica chiamava «i franchi tiratori». Deputati che disobbedivano alla disciplina di partito per imbastire giochi di pressioni all'interno specie della Dc. Il regolamento ammetteva e difendeva lo scrutinio segreto (su richiesta) per tutte le votazioni e lo prevedeva addirittura come obbligatorio per la vo-

²³ Per il dibattito si veda M. BASSETTI, *Le mozioni di sfiducia o censura a singoli ministri: ammissibilità e regime procedurale secondo le nuove norme regolamentari della Camera dei deputati*, consultato su

http://bpr.camera.it/bpr/allegati/show/1968_580_t.

tazione finale delle leggi. Con la riforma Iotti, cui seguì analoga in Senato, si stabiliva invece il principio generale che le votazioni avvengono sempre a scrutinio palese, e si derogava, obbligatoriamente, solo per le votazioni riguardanti le persone. Questa modifica, inevitabilmente incideva sul comportamento dei singoli parlamentari, forniva un'arma all'esecutivo nei confronti della propria maggioranza; ed è interessante che, pur non potendo il governo porre la questione di fiducia su una modifica dei regolamenti, perché massima espressione dell'autonomia parlamentare, in quell'occasione il presidente del consiglio De Mita minacciò informalmente le dimissioni nel caso in cui quella riforma non fosse stata approvata. Non solo la Iotti superò le critiche della Dc, ma soprattutto quelle del suo partito, a cominciare dal capogruppo Pci dell'epoca Renato Zangheri, tanto che la riforma si raggiunse con l'intesa di un voto di astensione dei comunisti.

Una serie di riforme miranti a salvaguardare, secondo la Iotti, lo spirito delle istituzioni repubblicane avendo sempre, come punto di riferimento la Costituzione. A tal proposito ebbe a dichiarare:

La carta costituzionale ha retto alle prove della trasformazione del Paese. Si ispirava ai principi della guerra di liberazione e dell'antifascismo e proprio per questo è stata un baluardo e un motivo di coesione fra le forze politiche democratiche nei momenti più drammatici di questi quarant'anni. Questo in fondo è stato il suo merito più grande. Se è stata possibile l'unità nelle lotte contro il terrorismo lo si deve alla Costituzione e al suo spirito animatore. Quello spirito, nonostante tutti i tentativi di soffocarlo, resta come forza unificante del Paese²⁴.

²⁴ F. IBBA, *Costituzione, un baluardo*, «L'Unità», 27 dicembre 1987.

8. Nel 1989, senza che nessuno l'avesse previsto, crollava il muro di Berlino che poneva fine alla vita di quel partito comunista nella quale la Iotti aveva militato da sempre. Quei lunghi anni che portarono il partito comunista ad abdicare al suo nome e diventare, nel 1991, Partito democratico della sinistra erano «un epilogo doloroso, un inizio stentato», come intitolava lo storico (e politico) comunista Giuseppe Vacca, in un suo libro, un paragrafo dedicato a quei giorni concitati²⁵. Mentre un altro storico (e politico anche lui), sempre comunista, Alberto Asor Rosa, titolava «la catastrofe»²⁶. La Iotti segue il processo di trasformazione del partito comunista ed entrava negli organi direttivi del nuovo Pds, mentre la parte più legata al passato, si staccherà dalla nuova formazione politica per tentare un'improbabile «rifondazione» del comunismo²⁷.

Anche Pietro Scoppola, storico e uomo politico democristiano, nel 1991 pubblicava uno dei più importanti lavori sulla vicenda repubblicana dal titolo emblematico *La repubblica dei partiti* con sottotitolo *Profilo storico della democrazia italiana (1945-1990)*. La tesi, condivisa con Roberto Ruffilli e quindi con Ciriaco De Mita, era che la democrazia italiana non poteva non nascere nel secondo dopoguerra come «democrazia dei partiti»; essi avevano creato ex novo le strutture di governo nella transizione dal regime autoritario a quello democra-

²⁵ G. VACCA, *Vent'anni dopo. La sinistra fra mutamenti e revisioni*, Einaudi, Torino 1997, p. 221.

²⁶ A. ASOR ROSA, *La sinistra alla prova. Considerazioni sul ventennio 1976-1996*, Einaudi, Torino 1996, p. 161.

²⁷ Un'importante riflessione e cronaca di quei momenti ancora nelle memorie, dal titolo inequivocabile, di uno dei suoi dirigenti, I. ARIEMMA, *La casa brucia. I Democratici di Sinistra dal PCI ai giorni nostri*, Marsilio, Venezia 2000.

tico. Sempre lo avevano definito l'agenda politica della neonata democrazia per poi inserirsi e insediarsi, dalla prima metà degli anni Cinquanta, nel settore dell'amministrazione e dell'economia, con un moto progressivista sin agli anni Novanta. Ma il potere dei partiti, oltre che dalla loro forte legittimazione al nascere della Repubblica, derivava anche dalla loro forza organizzativa, dalla capillare diffusione delle loro strutture di aggregazione di interessi e bisogni diffusi e nello stesso tempo particolari, dalla capacità di indirizzo del dibattito culturale, dal controllo, infine, sulla società civile e le istituzioni le quali finiscono per essere piegate alla dinamica «intra e infra» partitiche. Ma ormai questo tipo di democrazia aveva dimostrato la sua insufficienza e quindi occorreva una profonda riforma delle istituzioni. Il tutto poteva avvenire attraverso le vie delle riforme parlamentari, certo con forte impegno ma senza drammi. In fondo i partiti aveva fatto un buon lavoro e reso l'Italia, con diversi limiti e occasioni perse, uno dei paesi più ricchi e liberi del mondo. Con il nuovo sottotitolo *Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, nel 1996 usciva una seconda edizione del libro che in qualche modo dava conto degli ultimi eventi. L'autore spiegava come in realtà già nella prima edizione si «avvertivano i segni di una profonda crisi del sistema politico italiano [...] Ma gli eventi sono andati ben oltre ogni previsione [...] E il passaggio effettivo a una «normalità» democratica appare oggi quanto mai problematico»²⁸. Era difficile, secondo Scoppola, indicare una data precisa per il crollo del sistema; si trattava piuttosto di un

²⁸ P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Evoluzione. Crisi di un sistema politico 1945-1996*, Il Mulino, Bologna 1996, pp. 9-10.

processo di sgretolamento progressivo che si era sviluppato nel biennio 1991-1993 quando: «Ormai anche il benessere degli italiani [era] minacciato [...] Si diffonde[va] nel paese l'impressione di una minaccia imminente [...] L'intreccio fra politica, giustizia e mafia assumeva agli occhi della opinione pubblica forme sempre più vistose e inquietanti»²⁹. In pochi anni era successo qualcosa che era sfuggita sotto l'occhio dello storico e del politico; al moderato Scoppola non restava che rievocare Giustino Fortunato, che nel luglio di un secolo prima esclamava: «un grido solo io raccolgo ovunque io vada: abbasso i deputati [...] su dieci persone, cinque almeno vi rispondono: il paese è stufo dei deputati»³⁰. La Repubblica dei partiti si era trasformata nella Repubblica degli anti-partito.

Questa protesta contro i partiti, tutti unificati sotto la colpevole definizione di «regime partitocratico» dediti solo all'estorsione della ricchezza pubblica tramite tangenti e colpevoli di essersi chiusi al rinnovamento alla società civile, si organizzava trasversalmente all'interno di aree e singoli personaggi degli stessi partiti. Uno strumento per costringere al rinnovamento la politica italiana, veniva trovato nello strumento del referendum per il cambiamento della legge elettorale, da proporzionale a maggioritaria. A capo di questo movimento referendario vi era un personaggio di seconda fila della Dc, Mariotto Segni, figlio di un ex presidente della repubblica, affiancato da un comitato promotore, dodici protagonisti, su vari fronti della vita partitica italiana: Barbera, Ba-

²⁹ Ivi, p. 461.

³⁰ Ivi, p. 36.

rile, Baslini, Bassanini, De Matteo, Gawronskj, Giannini, Morganti, Pannella, Pasquino e Scoppola.

10. Era quindi il sistema elettorale, allora proporzionale, a essere indicato come la causa dell'assenza di alternanza, della conseguente degenerazione partitocratica, della natura bloccata, anomala della democrazia italiana. In realtà, il sistema elettorale vigente fino al 1992 non c'entrava niente con la maggior parte di questi problemi e più che mai con l'assenza dell'alternanza. Era l'esistenza di un sistema partitico caratterizzato dalla continua vittoria della Democrazia cristiana e dei suoi alleati contro i comunisti. Inoltre il sistema elettorale proporzionale non era affatto responsabile della frammentazione partitica e della sbandierata «ingovernabilità». I partiti che contavano non erano più di sette, un numero cioè non particolarmente alto, con i due più grandi che raccoglievano la maggioranza dei voti. A questo punto non restava che dare la colpa ad un particolare modo di eleggere i candidati tramite le preferenze multiple, che venivano considerate come causa di ogni corruzione e voto di scambio. Quindi da multipla i referendari chiedevano che diventasse unica. Nell'illusione che il sistema elettorale comunque sia, anche in assenza di una riforma costituzionale complessiva, permettesse il passaggio da una democrazia bloccata a una democrazia maggioritaria, che nella vulgata giornalistica dovrebbe essere caratterizzata da: bipolarismo, alternanza, scelta diretta da parte dell'elettorato del premier, del governo, della maggioranza di governo. Il risultato fu un successo per Segni e venne letto come la fine della fiducia degli italiani nella repubblica dei

partiti e la richiesta di un grande cambiamento. Il 15 maggio 1991 si teneva il comizio referendario a cui partecipava, oltre a Segni, anche Occhetto e Pannella che invitavano a votare sì. Mentre Craxi invitava a «andare al mare» la domenica, invece di recarsi al seggio elettorale, in modo di non far raggiungere, com'era successo varie volte in passato, il quorum necessario per la validità della consultazione. Il 9 giugno gli italiani che andarono a votare furono ben il 62,50% degli aventi diritto e si espressero favorevolmente al cambiamento: i «sì» superarono abbondantemente la maggioranza assoluta degli elettori con il 95,57% dei consensi³¹. Segni e il suo movimento iniziava subito una nuova raccolta di firme, per altre 13 richieste di referendum all'Ufficio centrale per il referendum, presso la Corte di cassazione. La corte approva otto di questi, che andavano dalla soppressione di vari ministeri a questioni legate alla droga, il più importante di tutti riguardava l'abrogazione della legge elettorale del Senato, rovesciando, ancora una volta, il principio proporzionalistico a favore di quello maggioritario.

Sembrava venir meno la forza e la fiducia nei grandi partiti, ma elezioni politiche del 5 e 6 aprile 1992 raccontavano una storia diversa, deludendo, e non poco i referendari. La Dc scendeva appena sotto il 30% dei voti, ma rimaneva il primo partito, il Pds raccoglieva un 16% che, unito al 5% dei voti di rifondazione comunista, dimostrava ancora solida il consenso verso l'area ex-comunista, mentre il partito sociali-

³¹ Si veda P. MCCARTHY, *Il referendum del 9 giugno*, in S. Hellman e G. Pasquino (a cura di), *Politica in Italia. 1992. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Il Mulino, Bologna 1992, pp. 39-59.

sta non riusciva a intercettare i voti né dalla sinistra né dal centro, rimanendo sempre al di sotto del Pds. La novità delle elezioni era invece il balzo a nord della Lega, guidata da Umberto Bossi, e con ideologo Gianfranco Miglio, che mieteva successi su successi a nord, predicando la fine dell'unità nazionale e il razzismo nei confronti del sud Italia, e da 186.255 voti delle passate elezioni, ne otteneva 3.394.917, da 1 seggio saliva a 55. Un segnale di protesta fortissimo che in quel momento si saldava con l'inizio dell'inchiesta di Mani pulite che avrebbe travolto la legittimità del parlamento appena eletto³². Nel giro di pochi mesi la magistratura milanese manderà 4525, tra politici e dirigenti d'impresa, in carcere, invierà 25.400 avvisi di garanzia, coinvolgerà 1069 parlamentari e uomini politici e conterà undici suicidi eccellenti.

La Lega quindi diventava la vera protesta contro l'Italia repubblicana e i suoi partiti. Non a caso attivava le simpatie, anche a sinistra, di molti che militavano nel movimento referendario di Segni. Ad esempio, la rivista *MicroMega* raccoglieva una sezione dal titolo: *Seconda repubblica*. Con intervento del suo direttore, ex socialista proveniente dalla redazione di *Mondoperaio*, Paolo Flores d'Arcais e di Miglio.

Miglio scriveva che «senza una dose robusta di egoismo, senza la voglia di *essere invidiati dal prossimo*, non può esserci né progresso né sviluppo, ma solo stagnazione economica [...] Il fallimento del collettivismo ha messo in crisi i pilastri su cui si sono sempre retti i regimi socialdemocratici: la politica del

³² Si veda R. LEONARDI e N. KOVACS, *L'irresistibile ascesa della Lega nord*, in S. Hellman e G. Pasquino (a cura di), *Politica in Italia. 1993. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Il Mulino, Bologna 1993, pp. 123-141.

pieno impiego e la politica dei redditi, che corrispondono ai principi-guida del comunismo». Ricorda come

di tutti i partiti, insomma, i socialisti si sono rivelati i più attenti alle proposte di riforma costituzionale avanzate dal gruppo di Milano. Sicché ho sempre mantenuto i contatti con Craxi, anche se dopo la metà degli anni Ottanta si sono molto diradati. Appena un po' più frequenti sono stati gli incontri con uomini di sua fiducia, come Giuliano Amato, il quale talvolta riprende alcune mie idee, ad esempio la proposta di una struttura quasi-federale per l'Italia³³.

Solo che i socialisti hanno la colpa, secondo l'ideologo di un partito in inarrestabile ascesa com'era la Lega in quegli anni, non sono arrivati mai a rifiutare integralmente l'attuale sistema politico: e questa è stata la loro vera debolezza. In politica – ammoniva – le mezze misure non pagano mai.

Se i socialisti avevano mostrato qualche incertezza, lo stesso non si può dire per Flores d'Arcais, che nella sua risposta scavalca ampiamente, e a destra, perfino Miglio:

La seconda repubblica - scriveva - rischia di essere peggiore della prima. Ma l'ostinazione sgangherata e miope in difesa della prima vorrebbe solo dire ulteriori sfasci (se possibili) nel paludoso gorgo della presente stagnazione. La deriva partitocratica potrebbe perfino invelenirsi e incattivirsi, e il radicamento e la distribuzione del «diritto» alla tangente e alla clientela essere difesi sempre più spesso con l'omicidio e la strage. Il ritardo imperdonabile con cui la sinistra ha riconosciuto la crisi irreversibile della prima repubblica, la sua definitiva metamorfosi da democrazia parlamentare bloccata a cleptocrazia illiberale, ha del resto contribuito all'esito ignobile (e Dio non voglia anche tragico) che destre vecchie e nuove cercheranno di spacciare come innovazioni di regime, governabilità forte, e altri federalismi [...]. I partiti di governo sono ormai e definitiva-

³³ G. MIGLIO, *Io la sinistra*, in «MicroMega», n. 2 (1992), p. 28.

mente macchine di esclusione dei cittadini dai loro diritti, strumenti di appropriazione privata e monopolistica della vita pubblica, associazioni per la sparizione della vita pubblica, associazioni per la spartizione indebita delle proprietà di tutti, agenzie di avvilitamento e sequestro della politica. In sintesi organi di sottrazione di cittadinanza. La sinistra si è impedita di riconoscere, perciò, che la reazione ha oggi nome innanzitutto partitocrazia, e che senza aggredire e smantellare la logica del Palazzo, cioè il monopolio dei professionisti della politica, riducendone drasticamente il ruolo, ogni alternativa di governo esistente (e financo alla costituzione vigente) sarà un'alternativa di destra, poiché perpetuerà quel primo e materialissimo privilegio che è il privilegio del potere, il privilegio politico [...]. Questo l'attuale regime. Il prossimo, tuttavia, ne potrebbe essere la continuazione. La dismisura, perfino [...] Il Pds continua ad invocare, in barba ad Aristotele e ad ogni sillogismo, un futuro di alleanza strategica con il Psi che pura gratifica delle peggiori (e meritissime) ingiurie. E intanto riprende l'ammiccamento con settori della DC, in nome del comune dispetto per la massoneria plutocratica (senza scherzi!). I meglio attrezzati sentono acuto e inconfondibile il profumo del più classico trasformismo italiano³⁴.

11. In mezzo a questa improvvisa ondata di critiche e arresti che si abbattevano sul nuovo parlamento non mancavano le esternazioni del presidente della repubblica Cossiga. Il 18 aprile parlava in televisione a reti unificate per 45 minuti, dicendo che «dal voto del 5 aprile è venuta una domanda di riforme istituzionali e una grande voglia di cambiamento nel modo di governare lo stato». E poi si dimetteva dalla presidenza. A questo punto c'era il problema di rieleggere tutte le cariche di vertice dello Stato. L'unico politico che sembra avere un'idea di ricostruzione e mantenimento degli equilibri repubblicani era De Mita che aveva in programma

³⁴ P. FLORES D'ARCAIS, *Da una destra all'altra*, in «MicroMega», n. 2 (1992), p. 36.

l'allargamento della maggioranza del futuro governo anche al Pds. La sua «ipotesi strategica – secondo Iginio Ariemma del Pds – era quello dell'avvio di un processo costituente con tre obiettivi essenziali: la riforma elettorale (correzione della proporzionale con premio di maggioranza), riordino istituzionale (maggiore potere alle regioni e riordino del bicameralismo), risanamento economico e finanziario»³⁵. Come organigramma istituzionale intorno a questo progetto, De Mita prevedeva Andreotti o Forlani alla presidenza della repubblica, Craxi a quella del governo, Spadolini al senato e Napolitano alla camera, e infine, lo stesso De Mita a capo di una commissione bicamerale per la riforma della Costituzione. L'incalzare degli eventi rompeva questa tela, conservando solo l'ultimo filo, quello della commissione.

Anche lo stesso partito Di Mita, sembra ormai non garantire più un rapporto con gli elettori. Ne era consapevole lo storico Gabriele De Rosa, impegnato per il suo partito in un collegio piemontese, nel quale alla fine verrà eletto e si guadagnerà il posto di capogruppo del partito al Senato, quando sul suo diario, alla data 4 aprile, appuntava: «La Dc si viene decomponendo in tante Dc locali interessate ai giochi e giochetti dei maneggi locali, prive di spirito unitario. La “preferenza unica” ha aggravato la situazione, perché ha creato un clima di lotta al coltello fra i candidati», e, cosa ancor più grave, stava erigendosi una barriera tra i partiti e la società:

Un muro che pare invalicabile, fra il mondo politico che sostiene la perfettibilità della democrazia parlamentare, dei meccanismi

³⁵ I. ARIEMMA, *La casa brucia*, cit., p. 110.

amministrativi e del ruolo dell'esecutivo, e una frammentazione politica, che, per lo più, utilizza emozioni, singole eredità ataviche, discriminazioni di lingue e di luogo, un complesso confuso e irrazionale di sentimenti, che rompono anzitutto con i principi della solidarietà cristiana, dell'unità morale del paese, con le strutture di libertà e di democrazia³⁶.

Sono considerazioni simili a quelle che pubblicano i ricercatori del Censis; lo stato dell'Italia nel 1992 era tutto sotto il segno dell'incertezza: «una sfiducia, una sensazione di confusione e di contrapposizione, una perdita di senso, un clima di disorientamento diffuso, una situazione di labirinto». Sempre il Censis, erano in atto tre crisi: quella politica esemplificata dalla Lega, quella economica esemplificata dalla crescita del debito pubblico, quella civile rappresentata dalla crescita della criminalità organizzata e dalla pubblica corruzione (tangentopoli). Nell'eclissi della legalità, nel «paese delle barricate», le parole quotidiane erano guerra, disastro, abisso, caos: «la società - così spiegavano i suoi ricercatori - si potrebbe trovare di fronte ad alternative difficili: un accentuarsi della disgregazione generalizzata di tutti contro tutti, oppure una sorta di ribellismo diffuso»³⁷.

Il punto di tensione più alto era la strage di Capaci del 23 maggio, avvenuta quando da giorni andava avanti lo scrutinio per l'elezione del nuovo presidente. Sotto l'onda d'urto che arrivava da Palermo, e poi dall'Italia tutta, il parlamento sceglieva, a sorpresa, il democristiano Oscar Luigi Scalfaro, che,

³⁶ G. DE ROSA, *La transizione infinita. Diario politico 1990-1996*, Laterza, Roma-Bari 1997, p. 64.

³⁷ Censis, *26° rapporto sulla situazione sociale del paese, 1992*, FrancoAngeli, Milano 1992, p. 15.

il giorno dopo sarà a Palermo per i funerali di Giovanni Falcone.

Nel suo discorso d'insediamento, del 28 maggio, Scalfaro aveva fatto della riforma della Costituzione uno degli obiettivi del suo settennato: «riforme costituzionali anzitutto», disse. Ed era suo compito, continuava, registrare la richiesta di riforme che si era alzata forte e fare in modo che essa si traducesse: «in fatti validi ed efficaci». Perché, sempre secondo Scalfaro, «tutti i partiti, da tempo, unanimemente, sostengono la necessità delle riforme delle istituzioni. Ora non è più consentito attardarsi in disquisizioni anche eleganti, ma altrettanto inconcludenti. Delle proposte sono state seriamente studiate, elaborate, sottoposte al vaglio del Parlamento, ma tutto è rimasto fermo e il dialogo o non è nato o non ha prodotto effetti. Di fronte a tale situazione, che diventa incomprensibile anche per la gente, occorre volontà politica determinata ed efficace, occorre serietà di intenti e di comportamenti»³⁸. Era venuto il tempo di assumersi la responsabilità, da parte dei partiti, di un atto di concretezza politica.

Per questo il presidente della Repubblica rivolge, fin da questo momento, in questa Assemblea solenne, rispettoso ma fermo invito al Parlamento perché proceda alla nomina di una Commissione bicamerale con il compito di una globale e organica revisione della Carta costituzionale nell'articolazione delle diverse istituzioni (*Applausì*). Una Commissione comprendente tutte le forze politiche, agganciata solo ai grandi valori dell'uomo, che abbia saggezza e coraggio per discernere ciò che è vivo e vitale da ciò che richiede nuove impostazioni e soluzioni o anche soltanto correzioni. [...] E a

³⁸ Il discorso consultabile su http://presidenti.quirinale.it/Scalfaro/documenti/sca_a_insediamento.htm

proposito delle riforme, è appena il caso di ricordare la diretta, costituzionale responsabilità e competenza del Parlamento, insieme alla responsabilità costituzionale dei partiti, che consiste nel concorrere a determinare la politica nazionale³⁹.

Una Costituzione che Scalfaro aveva scritto, come componente dell'assemblea costituente nel 1947. Bisogna aspettare il settembre successivo perché la commissione si insedi, nel mentre le indagini di Tangentopoli non risparmiavano nessun esponente della classe dirigenti e il paese era in preda ad un forte desiderio di verità e giustizia, aumentato dalla strage del giudice Borsellino. Un sentimento destinato, inevitabilmente, a prendere forma in un giustizialismo populista che molti esponenti del mondo della politica, o di quello che si autodefiniva «società civile» per non dire che era società politica, tentarono spregiudicatamente di cavalcare⁴⁰.

Scartata la scelta di Craxi a capo del governo, per le tensioni che legavano il suo nome all'inchiesta dei giudici milanesi, Scalfaro nel giugno del 1992 successivo affidava l'incarico a Giuliano Amato che guiderà il paese, attraverso una draconica politica finanziaria, per dieci mesi⁴¹. Giorni caratterizzati da continue dimissioni di diversi ministri e per aver tentato di una soluzione politica alla crisi di Tangentopoli, nel marzo del 1993, con un decreto che cercava di mettere ordine nel finanziamento dei partiti e nel sistema degli appal-

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Cfr. A. MASTROPAOLO, *Antipolitica. All'origine della crisi italiana*, L'Ancora del Mediterraneo, Napoli 2000.

⁴¹ Cfr. M. RHODES, *Il declino dell'«onda lunga» e la fine del craxismo*, in S. Hellman e G. Pasquino (a cura di), *Politica in Italia. 1993. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Il Mulino, Bologna 1993, pp. 102-122.

ti, che dettava nuove norme sui controlli amministrativi, sulla custodia cautelare e il patteggiamento. Il mese successivo il governo proponeva quattro decreti e tre disegni di legge. Ma il pool milanese si oppose in diretta televisiva, minacciando le dimissioni se il decreto firmato dal ministro della giustizia Giovanni Conso, definito dalla stampa «colpo di spugna», fosse stato approvato. Il presidente Scalfaro non firmava il decreto che così cadde. «Ebbi allora - scrive Antonio Maccanico - la netta sensazione del liquefarsi di una classe politica, che lasciava (almeno in apparenza) il Paese in mano a giudici e giornalisti in un quadro di squilibrio di poteri, di assenze di regole e di prospettiva»⁴².

12. Questo, che sembrava un vuoto di potere, appariva la condizione più adatta per i lavori della commissione bicamerale. Composta da 30 deputati e 30 senatori nominati dai presidenti di camera e senato su indicazione dei gruppi parlamentari, rispecchiando in questo modo la proporzione tra i gruppi presenti in parlamento, il 9 settembre 1992, teneva la sua prima seduta, durante la quale si procedette alla nomina di Ciriaco De Mita a presidente. La commissione decideva di istituire al suo interno quattro comitati che dovevano elaborare proposte relative al tema della forma di Stato, della forma di governo, della legge elettorale e delle garanzie costituzionali. I comitati dovevano produrre delle relazioni che venivano esaminate dalla commissione, la quale, al termine della discussione doveva approvare i principi direttivi che fissavano gli indirizzi per la prosecuzione dei suoi lavori. In base agli

⁴² A. MACCANICO, *Intervista sulla fine*, cit., p. 23.

indirizzi fissati dalla commissione i comitati svolsero un'ulteriore attività istruttoria che si concludeva con l'approvazione di un progetto redatto per articoli da parte dei comitati forma di Stato e forma di governo. Nel febbraio del 1993 la commissione stabiliva dei nuovi principi direttivi per indirizzare la riforma del sistema elettorale delle due camere. Durante questa fase la commissione operò attraverso i poteri e i mezzi conoscitivi e di indagine previsti dai regolamenti parlamentari, come aveva fatto in passato la commissione Bozzi. Le deliberazioni istitutive della commissione prevedevano però che entro 6 mesi dalla costituzione di questa fosse approvata una legge costituzionale che le assegnasse poteri referenti nei confronti delle camere per la formulazione di proposte definitive di revisione costituzionale e stabilisse il termine entro il quale avrebbe dovuto presentare alle camere il risultato dei suoi lavori⁴³.

In commissione arrivavano le tensioni che agitavano la politica del paese, il 2 marzo del 1993 veniva arrestato il fratello di De Mita, coinvolto in uno scandalo su presunte tangenti pagate sugli appalti della ricostruzione in Irpinia, che portava alle sue irrevocabili dimissioni dalla presidenza della commissione, con una lettera al vicepresidente Augusto Barbera del Pds. Proprio negli stessi giorni il dibattito politico era reso rovente dalla questione del decreto «colpo di spugna» del governo.

Si decideva di procedere all'elezione di un nuovo presidente che tanto la Dc, quanto il Pds, indicavano in Nilde Iot-

⁴³ I lavori della commissione consultabili su <https://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec07.htm>.

ti, che oltre ad essere stata presidente della Camera, aveva fatto parte dell'assemblea costituente. Una scelta che piaceva a tanti ma non a tutti. I più critici erano i Radicali, Pannella parlava della «peggior scelta possibile» e un suo collega di partito, Peppino Calderisi dichiarava: «La scelta di Nilde Iotti significherebbe l'affossamento definitivo della Commissione, già ridotta ormai a un guscio vuoto», a suo dire la Iotti era stata «la regina dei papocchi della partitocrazia», e le attribuiva la scelta del modello di bilancio dei partiti che «è alla base di Tangentopoli», e anche «gravissime responsabilità nella gestione delle autorizzazioni a procedere, inserite nel calendario dell'aula con grandi ritardi e sempre a mucchi di decine, per consentire lo scambio delle reciproche assoluzioni tra i vari partiti»⁴⁴.

L'arrivo della Iotti alla presidenza della bicamerale segna un momento di accelerazione dei lavori, che coincidono anche con la radicale modifica, ancora una volta, del quadro politico. Modifiche se sembravano rendere impossibile la prosecuzione dei lavori, specie quando anche il suo stesso partito, il Pds guidato da Occhetto, voltava le spalle alla storia repubblicana, alla Costituzione e alla responsabilità di progetto di governo per inseguire il populismo e l'antipolitica di quel momento.

Il 19 aprile del 1993 arrivavamo i risultati dei quesiti referendari. Il referendum sul sistema elettorale del senato veniva approvato con l'83% dei voti, un trionfo per Segni che aveva da sempre criticato i lavori della bicamerale. Un trionfo am-

⁴⁴ I giudizi riportati in G.M. BELLU, *La bicamerale sceglie il successore di De Mita*, in «La Repubblica» 9 marzo 1993.

plificato dai giornali, come *La Repubblica* che avevano sostenuto Segni e la sua politica. Quel giorno il titolo a tutta pagina era il patriottico «L'Italia s'è desta» e sotto: «Una valanga di sì seppellisce il vecchio regime». L'editoriale del direttore Scalfari era l'esemplificazione della linea populista seguita dal giornale: «Il popolo è saggio»; «Il popolo voleva voltare pagina sugli ultimi vent'anni di malcostume, di degrado, d'inefficienza, di ruberie»; «Il popolo è talmente saggio e lungimirante» anche tra gli elettori della Rete, del MSI e di Rifondazione colpevoli di aver invitato a votare per il no. L'articolo termina con una citazione di Berchet «Quando il popolo si desta/ Dio si mette alla sua testa/ la sua folgore gli dà». Scalfari ricordava come «un anno e mezzo fa noi lanciammo lo slogan del “partito che non c'è” come obiettivo da perseguire [...] Ebbene, amici lettori, quel partito ormai è nato». Scalfari aveva lanciato, all'inizio di dicembre 1991, l'appello per la creazione di una «Lega nazionale» trasversale a tutti i partiti, che, tra «la maggioranza non credibile» e una «opposizione che non c'è», si appellasse alla società civile affinché «rivendichi il suo ruolo di protagonista e prenda in mano direttamente la gestione della nazione». In questo modo poteva incominciare, finalmente, la fase della ricostruzione perché «la nazione si è liberata della pesante zavorra accumulata in vent'anni di degrado partitocratico e può ripartire verso un avvenire più limpido». Dello stesso registro dio/popolo erano le dichiarazioni che il giornale raccoglie da Segni: «Non è la nostra vittoria. È la vittoria del popolo italiano che, nella stragrande maggioranza, ha gettato oggi le fondamenta della nuova Repubblica, la Repubblica dei cittadini [...] altri

popoli hanno conquistato riforme di così rilevante portata dopo sconvolgimenti bellici o fatti drammatici. Con l'aiuto di Dio, il popolo italiano è riuscito a fare questa scelta nella pace e con uno strumento democratico».

Il 22 aprile il presidente Amato di dimetteva, pronunciando un discorso impostato tutto contro la storia della repubblica dei partiti⁴⁵. Per dare questo giudizio il presidente del consiglio uscente prendeva le mosse proprio dal voto referendario che «rende[va] definitiva e irreversibile, caricandola di significati chiari e concreti, una fase profondamente nuova [...] L'indicazione è stata chiara. Si vuole cambiare e si indica la strada del cambiamento che è certamente politico ma è innanzitutto istituzionale»⁴⁶. Il problema istituzionale non si limitava soltanto ad una nuova legge elettorale o alla riforma del finanziamento pubblico ai partiti ma esprimeva un'esigenza più profonda: «Il ripudio del partito parificato agli organi statali e collocato fra essi. È perciò un autentico cambiamento di regime, che fa morire dopo settant'anni quel modello di partito-Stato che fu introdotto in Italia dal fascismo e che la Repubblica aveva finito per ereditare, limitandosi a trasformare un singolare in plurale [...] È l'idea del partito legato prevalentemente agli organi dello stato (*Applausi dei deputati dei gruppi della Lega nord - Vivi commenti*)». Il parlamento, secondo Amato, veniva a trovarsi nella condizione singolare e contraddittoria di autoriformarsi, una vicenda non nuova af-

⁴⁵ Cfr. S. LUPO, *Antipartiti. Il mito della nuova politica nella storia della Repubblica (prima, seconda e terza)*, Donzelli, Roma 2013, pp. 207-210.

⁴⁶ Tutte le citazioni sono tratte da http://legislature.camera.it/_dati/leg11/lavori/stenografici/stenografico/34738.pdf.

frontata nella transizione della Spagna del dopo Franco, dal Sud Africa e dai paesi dell'est dopo il comunismo: «e ne abbiamo una traccia nel nostro stesso Parlamento, dove siedono i rappresentanti di un partito che fu comunista e i cui dirigenti abbiamo tutti in buona fede accreditato non sulla base del loro passato, ma della loro manifesta e sincera intenzione di passare dall'autoriforma del comunismo all'abbandono di esso». Non solo gli ex comunisti sono, secondo Amato, sotto stretta sorveglianza a causa del loro passato ma quel passato era la ragione storica che aveva impedito l'alternanza portando la «corruzione diffusa, l'intossicazione finale del sangue di un organismo democratico privo di quei periodici ricambi di cui si avvalgono le democrazie funzionanti». Tutto ciò è comprovato dal fatto che l'esplosione di tangentopoli e le accuse di collusione tra uomini politici e criminalità organizzata sono fenomeni che avvengono dopo la fine del comunismo. Per dare una risposta a quello che stava accadendo era necessario quindi costruire una sinistra di governo, cosa che evidentemente il partito comunista non era stato capace di fare. «Una sinistra - dice Amato in questo crescendo di accuse Pds - che non si limiti alle marce, alle proteste, ai proclami ed agli anatemi, ma sappia tradurre tutto ciò in scelte ed in decisioni responsabili».

Per Amato l'unica colpa della sua classe politica era di essere rimasta intossicata nella sua lotta contro il comunismo. Tutto ciò in perfetta linea con la difesa di Craxi che accusava appunto i comunisti di aver iniziato una specie di corsa al riarmo finanziario illegale con i soldi che gli arrivavano dall'Unione Sovietica costringendo gli altri partiti a ricorrere

alle tangenti. Dove non era riuscito l'antifascismo formale della Costituzione, cioè nella distruzione dei caratteri criminogeni originari della repubblica, vi era riuscito l'anticomunismo materiale della prassi politica ma ad un prezzo troppo alto che rischiava adesso, in mancanza della famosa «grande riforma», di travolgere l'intero sistema dei partiti. Il referendum, secondo questa linea interpretativa dei vertici del Psi, non serviva ad altro se non a ridare legittimità agli ex-comunisti, veri fautori della raccolta delle firme, togliendoli dal banco degli accusati e sconfitti dalla storia per sostituirli con chi li aveva combattuti.

Nella sua replica, Occhetto non sentiva il bisogno di difendere né la storia repubblicana né quella del partito comunista nel quale aveva militato. Secondo il segretario del Pds, «l'Italia stava affrontando un passaggio storico eccezionale», in cui la vittoria referendaria «non è solo il colpo finale ad un vecchio regime la cui costituzione materiale è in disfacimento, non è solo un'espressione inappellabile di condanna di una classe dirigente e di un ceto politico responsabile di un fallimento storico. Esso segna soprattutto l'avvio di una nuova fase nella storia della Repubblica». La contrapposizione tra vecchio regime e nuovo ordine torna in continuazione durante l'intervento:

chiediamo a tutti i protagonisti della nostra vita pubblica di liberarsi di un vecchio modo di fare politica [...] Guai a chi pensasse di riproporre [...] il logoro patto di potere tra le forze di una vecchia, insostenibile maggioranza [...] Si tratterebbe di una manifestazione mascherata ed ostruzionista del vecchio regime [...] Deve invece prevalere una volontà parlamentare tesa alla costruzione di un nuovo ordine più avanzato e democratico [...] L'eccezionalità

della situazione consiste nel fatto che non è ancora possibile mettere in campo le nuove alleanze dell'alternativa e che non esistono più le vecchie coalizioni consociative.

14. Mentre la Iotti, con la sua storia, era impegnata a difendere la Costituzione. Invece il suo segretario, erede diretto della tradizione del Pci, l'artefice stesso del cambiamento del nome stesso, non sentiva l'esigenza di richiamare la storia e il ruolo all'interno della vicenda d'Italia, si limitava a schiacciare la sua analisi solo sulla retorica del nuovo: sull'«ardire di una rottura con il passato» per evitare gli «improponibili compromessi consociativi» del passato. Costituzione materiale, vecchio regime, consociativismo: denunciando e delegittimando un passato fallimentare Occhetto impostava il linguaggio su una «sfida al rinnovamento» destinata alla sconfitta non solo perché incontrava già sulla sua strada un nuovo assoluto come la Lega nord.

Dopo le dimissioni di Amato, il 26 aprile Scalfaro affidava ad un non parlamentare, per la prima volta nella storia repubblicana, l'incarico di formare il governo, si trattava del Carlo Azeglio Ciampi in quel momento governatore della Banca d'Italia⁴⁷. Il 28 Ciampi formava il suo governo con una maggioranza che coinvolgeva anche il Pds. Ma il giorno dopo la camera negava l'autorizzazione a procedere contro Craxi da parte della procura di Milano e, spinti dalle proteste di piazza, uscivano dal governo i ministri del Pds. Fu «il grande

⁴⁷ Cfr. G. PASQUINO e S. VASSALLO, *Il governo Carlo Azeglio Ciampi*, in C. Merghon e G. Pasquino, *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni, 1994*, Il Mulino, Bologna 1994, pp. 69-89.

errore», secondo Ariemma⁴⁸, che impedì al partito di garantire uno sbocco alla crisi politica di quel momento, Occhetto non teneva conto né del lavoro della Iotti in Commissione bicamerale, né del pericolo di delegittimazione del Parlamento previsto dal presidente della camera e storico esponente del Pci, ora nel Pds, Giorgio Napolitano: «l'illusione del Pds era che cavalcando il giustizialismo i voti sarebbe andati a sinistra. Ma non fu così»⁴⁹.

Questa illusione giustizialista del Pds era chiara nei discorsi che giustificavano la sfiducia verso il governo al momento della sua presentazione in parlamento. Nel dibattito, del 6 e 7 maggio, Franco Bassanini, del Pds e che faceva parte della Commissione bicamerale, prendendo la parola in aula ricordava subito come: «la costituzione materiale che ha retto per anni la Repubblica si va decomponendo, con accelerazioni sempre più violente. Non c'è più molto tempo per ricostruire su basi nuove e su nuove regole saldamente democratiche, l'edificio del nostro stato, in una fase nuova della nostra Repubblica». Solo chi non ha alcuna nostalgia per il passato può assumersi l'incarico di «ricostruire» l'Italia. Cioè chi «non ha interesse a conservare le rendite di posizione del vecchio sistema; di un sistema fondato sull'occupazione e sulla spartizione del potere, sull'appropriazione privata e sulla dissipazione delle risorse pubbliche, sul finanziamento illegale dei partiti, sull'irresponsabilità politica e finanziaria e sull'iniquità

⁴⁸ I. ARIEMMA, *La casa brucia*, cit., p. 155.

⁴⁹ A. MACCANICO, *Intervista sulla prima Repubblica*, cit. pp. 8-9.

fiscale»⁵⁰. Per Occhetto, che faceva anche lui parte della commissione bicamerale, il nuovo governo doveva «guidare in tempi brevi la transizione, il passaggio dal vecchio al nuovo».

Era chiaro che con l'approvazione, il 4 agosto 1993 di una nuova legge elettorale per la camera e per il senato, le forze politiche, specie Pds e Lega, si preparavano ad andare a nuove lezioni. La legge era scritta dal democristiano Sergio Mattarella, che faceva parte della Commissione bicamerale, e prevedeva un turno unico di votazione con una quota del 75% dei seggi attribuita con il sistema maggioritario (collegi uninominali a turno unico) e per il 25% con uno proporzionale (alla Camera con liste chiuse di partito e con la soglia di sbarramento al 4%, al Senato con recupero dei candidati meglio piazzati nei collegi uninominali).

Malgrado il clima di crepuscolo del parlamento e della politica, la Iotti, come presidente della bicamerale cercava di accelerarne quanto più possibile i lavori. L'11 agosto 1993 entrava in vigore la legge costituzionale che attribuiva alla Commissione il compito di elaborare un progetto organico di revisione costituzionale relativo alla parte II della Costituzione e una proposta di riforma dei sistemi elettorali per eleggere gli organi costituzionali. Tale legge costituzionale introduceva un procedimento di revisione costituzionale parzialmente derogatorio rispetto a quanto previsto dall'articolo 138, così da evitare di non portare in aula le riforme, così com'era succes-

⁵⁰ Le citazioni degli interventi in
http://legislature.camera.it/_dati/leg11/lavori/Stenografici/Stenografico/34749.pdf

so con la commissione Bozzi. Entro sei mesi l'esame in sede referente sarebbe dovuto terminare e avrebbero dovuto essere presentati alle Camere i progetti di legge accompagnati dalle relazioni illustrative. Nei successivi trenta giorni ogni parlamentare avrebbe potuto presentare alla Presidenza della Camera di appartenenza emendamenti ai testi approvati dalla Commissione, sui quali questa si sarebbe pronunciata nei trenta giorni successivi. Una volta scaduti tutti questi termini, i Presidenti delle due Camere avrebbero proceduto all'iscrizione nell'ordine del giorno delle proprie Assemblee dei progetti proposti dalla Commissione e avrebbero fissato la data entro la quale procedere alla votazione finale. Per l'approvazione finale dei progetti di legge costituzionale, era stata introdotta un'ulteriore deroga all'articolo 138 da parte della legge costituzionale. Era previsto infatti che il progetto approvato in doppia deliberazione conforme dalle due Camere dovesse necessariamente essere sottoposto a referendum confermativo entro tre mesi dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Il progetto finale prevedeva un'ampia riforma del rapporto Stato-Regioni; nuove regole in materia di formazione del governo con la creazione della figura del primo ministro eletto a maggioranza assoluta del Parlamento e l'accentuazione del suo ruolo di guida dell'esecutivo; l'istituzione della sfiducia costruttiva; nuove regole in materia di bilanci, contro l'abuso della decretazione d'urgenza; delegificazione e potere regolamentare del governo, organizzazione della pubblica amministrazione, ampliamento del potere d'inchiesta e di controllo delle camere. Progetto organico ma non compiuto: Iotti ri-

metteva alle camere i nodi insoluti della riduzione del numero dei parlamentari (si era vicini ad un accordo per la diminuzione dei deputati da 630 a 400, e dei senatori da 315 a 200), della distinzione dei compiti tra le due camere, della composizione del Senato, rappresentativa di regioni e poteri locali. L'11 gennaio 1994 la Commissione presentò alle presidenze delle due camere un progetto di revisione costituzionale relativo alla parte II della Costituzione ma le camere non esaminarono il testo elaborato dalla commissione a causa della conclusione anticipata della legislatura.

Nella relazione finale, la Iotti metteva nero su bianco il tormentato percorso seguito dalla commissione e spiegava perché era importante lasciare la traccia di quel lavoro, perché non si poteva gettare via la politica e la storia dell'Italia repubblicana: «L'atmosfera inquieta e carica di minacce, il sempre maggior numero di inquisiti che ha tolto tanto prestigio al Parlamento, le sempre più accentuate incertezze della situazione politica, ci hanno indotto a presentare il progetto al punto in cui esso è giunto perché possa restare come documento per il futuro lavoro»⁵¹.

Bisognava, per la Iotti, evitare un pericolo nel futuro, una minaccia che si sarebbe allungata ogni qual volta ci si avvicinava alla Costituzione con la volontà di cambiarla. Per questo quel richiamo alla futura memoria. Non a caso, qualche anno dopo, dichiarava: «Il rischio che corre la nostra Costituzione è quello di non essere considerata un insieme coerente di valori, ma piuttosto un complesso di procedure, quelle che si

⁵¹ La citazione
in <https://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec07.htm>

chiamano 'regole del gioco'. Insomma il sostenere che conta di più l'efficienza del sistema che la concezione dell'uomo e della società, posti alla base delle istituzioni»⁵².

⁵² G. FRASCA POLARA, *Resistenza totale? Dossetti disse sì*, in «L'Unità», 17 dicembre 1996.

Mauro Buscemi

Nilde Iotti e i cristiani di sinistra: confronti di idee, momenti di storia

1. *Un'intesa per la democrazia tra fede e politica*

Tra le domande che negli anni della Resistenza caratterizzano il dibattito della sinistra cristiana una appare, fin da subito, particolarmente significativa. Lo era in quel difficile momento e lo sarà nei successivi decenni repubblicani, quando l'esperienza politica vissuta all'interno di autonome organizzazioni culturali e partitiche lascerà il campo ad altre forme di partecipazione e collocazione nell'ambito di questo specifico orientamento ideologico dei cattolici italiani. Ed è la questione riguardante il riconoscimento del lavoro come premessa e proposito della democrazia contemporanea. Di certo, l'apporto dei cristiani di sinistra in termini di elaborazione politica ne risulta caratterizzato, presentandosi sempre di alto profilo e contribuendo a determinare il tono della discussione del secondo dopoguerra. Giuseppe Dossetti, Franco Rodano, Adriano Ossicini, Felice Balbo e Gerardo Bruni, senza dimenticare gli esiti del dialogo tra Primo Mazzolari e Guido Miglioli, sono tra coloro che più decisamente e distintamente ne hanno messo in chiaro le ispirazioni e aspirazioni¹.

¹ L'esperienza a più voci condotta da pensatori e uomini politici di ispirazione cristiana per operare sintesi e incontri con il marxismo e il Partito comu-

Si tratta di un argomento che attraversa le loro opere, diventando un punto programmatico imprescindibile dei documenti divulgati dai cattolici in cerca di una sintesi con il marxismo. Il valore socio-economico e politico del lavoro diventa elemento del progresso democratico e della giustizia, un fattore propulsivo che inoltre indica innovative strade cooperative e non può ammettere mediazioni di sorta con qualsivoglia forza o tendenza conservatrice. Rispetto alla Democrazia cristiana, che dall'ottobre del 1942 riorganizzerà e ripenserà la precedente esperienza del Partito popolare italiano di Luigi Sturzo, da parte loro si vorrà marcare la netta diversità di provenienza e prospettiva, cercando invece saldature ideologiche con le istanze moderniste e progressiste portate avanti a inizio Novecento da Romolo Murri nel movimento della democrazia cristiana. *Perché esiste la sinistra cristiana*, un opuscolo dato alle stampe nel 1944 con il fine di dichiararne e motivarne le proposte, pone e presenta come ormai ineludibile la domanda sulla reale capacità del «grande partito tradizionale dei cattolici italiani» di separare con pre-

nista italiano, di cui il Movimento dei Cattolici comunisti e il Partito della sinistra cristiana insieme al Partito Cristiano sociale costituiscono via via tra le punte più avanzate poco prima, durante la Resistenza e all'uscita dal secondo conflitto mondiale, è ricostruita storicamente nei seguenti lavori: N. ANTONETTI, *L'ideologia della sinistra cristiana. I cattolici tra Chiesa e comunismo (1937-1945)*, FrancoAngeli Editore, Milano, 1976; L. BEDESCHI, *La sinistra cristiana e il dialogo con i comunisti*, Guanda, Parma, 1966; C. CASULA, *Cattolici-comunisti e sinistra cristiana (1938-1945)*, il Mulino, Bologna, 1976; F. MALGERI, *La sinistra cristiana (1937-1945)*, Morcelliana, Brescia, 1982; M. COCCHI E P. MONTESI (a cura di), *Per una storia della sinistra cristiana. Documenti 1937-1945*, Coines, Roma, 1975; A. PARISELLA (a cura di), *Gerardo Bruni e i cristiano sociali*, Edizioni Lavoro, Roma, 1984.

cisione «la loro causa da quella della reazione, sopprimendo ogni forma di mediazione»².

La fede, in questo come in altri loro documenti politici, è indicata e richiamata come il primo fondamentale principio dell'azione svolta per affermare senza mezze misure il senso della loro intesa con i comunisti, ciò che in fondo ne determina e giustifica lo stesso obiettivo politico. Democrazia e ruolo dei lavoratori sono allora i temi peculiari su cui si costruisce l'identità culturale e politica dei cristiani di sinistra, costituendo le priorità del loro impegno nella promozione della libertà e della giustizia.

Queste priorità connotano l'impegno politico di Nilde Iotti, rendendo così possibile accostare e comparare le questioni care ai cristiani di sinistra con le idee e scelte che fanno parte della sua lunga militanza comunista e attività parlamentare³. Negli stessi anni evolvono le concezioni della sinistra cristiana e cambiano le materie del confronto politico. Diritti dei lavoratori, visione della famiglia, autonomie locali e relazioni tra Stato e Chiesa si pongono all'ordine del giorno della giovane democrazia repubblicana, rinnovando le occasioni del dialogo e la memoria della sua origine storica. Non a caso Iotti, riprendendo il giudizio espresso da Palmiro Togliatti l'11 mar-

² *Perché esiste la sinistra cristiana*, Edizioni della sinistra cristiana, 1944, p. 18.

³ Momenti biografici e impegno politico di Nilde Iotti, tenendo presente il lavoro svolto dalla Fondazione che le è stata dedicata per tenerne viva la testimonianza democratica, sono documentati nei volumi: FONDAZIONE NILDE IOTTI, *La Presidente*, Harpo, Roma, 2019, in particolare i contributi di L. Turco e G. Frasca Polara, pp. 7-8 e 9-22; L. LAMA, *Nilde Iotti. Una storia politica al femminile*, Donzelli Editore, Roma, 2020; P. MARCIAS, *La reggitora. Nilde Iotti. Nelle parole e nelle passioni*, Solferino, Milano, 2020; F. RUSSO, *Nilde Iotti*, in Fondazione Nilde Iotti (a cura della), *Costituenti al lavoro. Donne e Costituzione 1946-1947*, Guida, Napoli, 2017, pp. 79-91.

zo 1947 durante i lavori sul progetto di Costituzione, rifiuta il termine «compromesso» per dire della convergenza su molte questioni sociali tra comunisti e cattolici. Dalla visione solidaristica, che trova origine in diverse ispirazioni, si era tratta l'occasione per redigere e realizzare una Costituzione di tutti, cioè senza proprietà ideologiche esclusive ed escludenti: il bene di tutti i lavoratori italiani ne era stato il principio e fine. Su questo punto il suo giudizio non muterà mai direzione.

A distanza di vent'anni si trattava di capire e ribadire il valore delle parole del leader comunista, partendo dalle ragioni di questa causa comune e premettendo la situazione politica di allora come sottofondo di ogni discorso. Non andava dimenticato che quell'accordo tra forze eterogenee poggiava sulla lotta di entrambe per la democrazia, portata avanti negli anni in cui si combatteva la «battaglia comune della guerra di liberazione»⁴. Questi temi sono da lei puntualmente approfonditi e vagliati tra le pagine di un lungo articolo pubblicato su «Critica marxista» del 1966 e comparso, a volerne subito indicare contenuti e questioni, con il titolo rivelativo e diretto: *Il nostro incontro con i cattolici sui principi-base della Costituzione*. Vi compaiono due interlocutori privilegiati e dichiarati a tutto tondo: la sinistra democristiana e i compagni di partito scettici sull'accordo con il partito dei cattolici nella stagione costituente. Sotto quest'ultimo profilo il suo problema è quello di descrivere perché e in che modo i risultati ottenuti dal loro lavoro nell'ambito costituente non sono stati sottoposti all'accettazione dei cattolici, per risaltarne conseguentemente

⁴ N. IOTTI, *Il nostro incontro con i cattolici sui principi-base della Costituzione*, in «Critica marxista», anno IV, n. 5-6, settembre-dicembre 1966, p. 39.

sottovalutati o svuotati di effetti progressivi. E, per dimostrarlo, nell'articolo restringe le sue argomentazioni a dei precisi contesti: «diritti sociali e regime di proprietà», «famiglia», «Parlamento e Regioni»⁵, sottolineando punto per punto le ragioni per cui in ciascuno di essi si possono distinguere dei decisi avanzamenti in termini di sovranità democratica e sul piano della legislazione sociale.

Ma, riferendosi ai propri compagni di partito, aggiunge altro. Da parte sua si fa notare come e quanto negli ambiti della produzione economica e della proprietà terriera le stesse riforme avevano condotto i democristiani a rivedere taluni punti fermi e superare «le posizioni del Partito popolare di prima del fascismo, quando non si era mai giunti ad ammettere un intervento diretto dello Stato nella economia globale del Paese»⁶. Iotti ricorda che ne era stato ispiratore Luigi Sturzo e che queste iniziative avevano trovato espressione in una proposta legislativa del 1920. Si può comunque osservare, al netto delle differenti matrici ideologiche e programmatiche, che tra i partiti dei due schieramenti su questi temi negli anni evolve un approccio situato sulla stessa linea di una trasformazione democratica in prospettiva antifascista. Sul punto, però, bisogna tenere in conto alcune sue considerazioni e distinzioni.

Seguendo il ragionamento della dirigente comunista ci si trova di fronte proprio alla disamina del rapporto dei comunisti con i cristiani di sinistra durante il periodo costituente e al futuro posizionamento di questi tra le fila della Dc nel corso

⁵ *Ibidem.*

⁶ *Ivi*, p. 41.

dei due decenni successivi. La questione merita senz'altro di essere posta e ponderata. Da parte sua si riconosce pienamente l'azione esercitata da «un gruppo di uomini cattolici» nella stesura della Carta e nell'uscita dal fascismo verso un'Italia da ricostruire nel segno delle libertà democratiche. Giuseppe Dossetti, Giorgio La Pira, Aldo Moro e Costantino Mortati sono i nomi citati e ricordati espressamente per il coraggio e la modernità delle intuizioni. Iotti li pone tra coloro «che avevano sentito la lezione della storia» e «che non erano ancorati solo alle antiche posizioni del Partito popolare, ma avvertivano fortemente il fascino delle esperienze nuove del socialismo»⁷. La futura Presidente della Camera era stata presente agli «appassionati dibattiti» che si svolgevano tra loro e con Togliatti a partire dai motivi ideali del rispettivo impegno politico e dalla «costruzione del socialismo» nell'Unione Sovietica⁸.

Momenti del passato ed esperienze del presente diventano in lei domanda sui motivi di quello che ritiene adesso da parte dei democristiani un apporto depotenziato sul piano dello sviluppo sociale messo in moto dalla Costituzione, delimitandone nei fatti le potenzialità progressive. L'intesa iniziale tra Pci e Dc per la democrazia era stata possibile grazie alla sinistra democristiana: «ricca di prestigio, di iniziativa, di modernità, rispondente davvero ai tempi»⁹. Con questa sintetica definizione intende riferirsi al tentativo dei cristiani di sinistra di andare oltre le condizioni socio-economiche e istituzionali da-

⁷ Ivi, p. 40.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Ivi, p. 51.

te, cercando «la strada per creare una nuova società»¹⁰. Molte cose erano cambiate nel corso degli anni, come puntualizza pensando a Dossetti e Moro, ritenendo quindi dispersa quell'avanzata esperienza politica. «Da allora però nessuna sinistra del Partito democristiano si è spinta tanto oltre, superando le barriere del “sistema”. Colpa dei tempi mutati forse»¹¹, annota Iotti avviandosi a chiudere l'articolo dedicato all'analisi storica e politica del dialogo con i cattolici. Così scrive nel 1966, auspicando una profonda riflessione ai propri compagni di partito. Non mancheranno, nei decenni seguenti, altre elaborazioni ed esperienze con cui i cristiani di sinistra continueranno a ragionare sul sottofondo comune di idee e obiettivi tra cristianesimo e marxismo. Ma, già negli anni precedenti, la impensieriva soprattutto la tendenza dei partiti al controllo pervasivo dei posti di governo politico e amministrativo nei suoi vari livelli, puntando la sua critica soprattutto verso quello di maggioranza relativa.

Iotti, nei suoi interventi parlamentari, aveva richiamato più volte l'attenzione su quanto riteneva essere a tutti gli effetti una vera e propria occupazione, avvenuta nella veste di commissariamento degli enti locali non territoriali da parte di esponenti politici di area democristiana. Durante il dibattito sul disegno di legge relativo alla revisione di spesa del Ministero dell'Interno, tenuto il 17 ottobre 1958, ella cita tra gli altri i casi di Bologna e Novellara, un paese nella provincia di Reggio Emilia. Ne fa una questione di democrazia perché riguarda l'apertura al popolo delle istituzioni come fatto forma-

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ *Ibidem.*

le e sostanziale. Ed è questa l'accusa che rivolge alla Democrazia cristiana, quando sottolinea che la libertà deve potersi esperire in ogni ambito sociale e politico.

Anche la stessa propaganda è parte di questa promozione dei valori democratici. Non è quindi censurabile che i comunisti vadano a diffondere «l'Unità» tra la gente, come i democristiani fanno con i loro giornali. Il metodo per rendere pagina viva la storia della democrazia, del resto, passa proprio dall'espansione ed evoluzione della cultura in generale e dall'editoria in particolare. Lei stessa, come ricorda in questa circostanza parlamentare, negli anni giovanili andava in giro porta a porta per vendere e diffondere giornali femminili del movimento cattolico, quali «Gioia» e «Alba», o il bollettino parrocchiale «per conto dell'Azione cattolica»¹². Va notato, a questo proposito, che Iotti ricorda questi episodi collocandoli dentro un discorso finalizzato a mettere in risalto i valori democratici. Ecco perché, tra le critiche rivolte alla Dc, vi è quella di non avere superato la visione di uno Stato accentratore, inseguendo il potere per il potere¹³. Ciò si poteva riscontrare, a suo giudizio, nella lentezza con cui si era andati avanti nell'organizzazione di uno Stato basato sulle autonomie¹⁴.

¹² N. IOTTI, *Discorsi parlamentari (1946-1983)*, I, Camera dei Deputati, Roma, 2003, pp. 97-115.

¹³ Appare in questo senso interessante l'autocritica dell'esponente comunista sul valore democratico delle autonomie regionali, inizialmente guardate con sospetto dal suo partito nel momento sorgivo dello Stato repubblicano. E ne scrive così: «Solo più tardi giungemmo ad approfondire e a fare nostra questa visione politica, ma non possiamo non riconoscere che di essa siamo debitori al partito della Democrazia cristiana» (N. IOTTI, *Il nostro incontro con i cattolici sui principi-base della Costituzione*, cit., p. 51).

¹⁴ Cfr. N. IOTTI, *Discorsi parlamentari (1946-1983)*, cit., pp. 130 e *passim*.

Appare particolarmente utile l'analisi da lei svolta su quelli che ritiene essere i motivi della crisi della Dc alla fine degli anni Sessanta. Ne parla nel 1969 in un articolo apparso su «Critica marxista», scritto quindi negli anni della contestazione giovanile. All'interno del partito democristiano non sarebbe stata compresa la richiesta proveniente dalla società per aprire alle masse gli spazi della partecipazione democratica, raccogliendo le istanze e motivazioni di una trasformazione sociale proveniente dal basso. Dal movimento sessantottino giunge l'invito potente a ridefinire la stessa concezione della democrazia, a metterne a punto «il significato più autentico di partecipazione delle masse alla gestione della cosa pubblica»¹⁵. E ciò, a ben vedere, secondo lei rimetteva decisamente in connessione e continuità con il presente la Resistenza e la Costituzione.

Si saldano qui ispirazioni e aspirazioni che sono comuni all'esperienza dei cristiani di sinistra e ne accompagnano l'evoluzione seguita durante il secondo dopoguerra. E riguarda, inoltre, la stessa attenzione a considerare il passaggio antifascista e repubblicano come una battaglia preminente di libertà e partecipazione popolare. Basta osservarne i documenti e meditarne l'elaborazione ideologica, per rintracciare il filo di un comune discorso.

¹⁵ N. IOTTI, *Crisi della Democrazia cristiana e della politica di centro sinistra*, in «Critica marxista», anno VII, n. 1, gennaio-febbraio 1969, p. 31.

2. *Per una Repubblica fondata sul lavoro*

L'attenzione alle tematiche riguardanti il lavoro caratterizza l'impegno politico iottiano fin dai primi momenti della sua azione parlamentare, a partire dalla nomina nella Commissione dei 75 presieduta da Meuccio Ruini. Iotti partecipa così in prima persona alla scrittura della carta costituzionale, dando il proprio apporto nell'ambito della I Sottocommissione impegnata sui diritti e doveri dei cittadini. A lei si deve un significativo contributo sulla parità dei diritti della donna lavoratrice e sulla tutela delle sue funzioni nella famiglia. Nello specifico articolo, che era stato proposto da Togliatti e Dossetti e che aveva trovato poi collocazione nell'articolo 37, la si trova a intervenire sull'aggettivazione con cui da parte di La Pira e Moro si voleva accentuare la presenza della donna sul piano della responsabilità familiare rispetto all'uomo. Ciò avrebbe indicato, allora, la sussistenza di elementi di differenza nell'esercizio delle attività lavorative della donna, visto che ne sarebbero state poste delle ben precise priorità prevalenti su altre. E questo, per lei, non poteva essere accettato¹⁶. Tra lavoro e democrazia repubblicana sussiste infatti un'esatta equazione dai cui risultati sociali e politici si sarebbe determinato il progresso nazionale e internazionale.

Questa stessa centralità data al lavoro e ai lavoratori aveva caratterizzato la riflessione ideologica del Partito della sinistra cristiana, le cui spiegazioni e giustificazioni sono definite dall'analisi del momento storico italiano e mondiale. «La situazione attuale si può ben comprendere con queste parole:

¹⁶ Cfr. N. IOTTI, *Discorsi parlamentari (1946-1983)*, cit., pp. 3-4.

lotta contro il fascismo», come poco dopo si precisa chiarendo immediatamente che questa battaglia epocale non andava considerata vinta una volta per tutte con la sconfitta di Benito Mussolini. Il fascismo non è un fenomeno circoscritto all'Italia, ma ha raggiunto il potere in varie forme in gran parte dell'Europa continentale¹⁷. Le sue diverse versioni, al di là delle differenti «ideologie» e «alleanze», vanno colte e ricomprese come «reazioni autoritarie di minoranze capitalistiche» che si scagliano contro le «libertà democratiche per garantire la propria supremazia economica con regimi o provvedimenti di polizia»¹⁸. La ricostruzione storica nazionale della sinistra cristiana poggia sulla disamina puntuale delle caratteristiche dello stato liberale, il cui impianto era nato dalle esigenze della borghesia estendendosi alle altre classi e giungendo ai lavoratori, facendogli apprendere l'uso delle libertà sociali e politiche: «libertà di associazione», «libertà di sciopero» e «partiti dei lavoratori» costituiscono i passaggi di un percorso di emancipazione e conquista dei diritti delle masse¹⁹. Su questo punto la vicinanza alla sensibilità di Iotti è di tutta evidenza.

Questo suo impegno verso le esigenze di tutti i lavoratori si estende alle «donne di casa», cioè a quante «danno tutta la loro vita e il loro lavoro per il benessere delle famiglie italiane, senza ottenere alcun compenso alla fine della loro vita». Anch'esse avrebbero meritato una pensione e si sarebbe dovuta trovare una forma adeguata per poterla erogare a tutte le donne, soprattutto a chi non poteva permettersela per condi-

¹⁷ Cfr. *Perché esiste la sinistra cristiana*, cit., pp. 3-4.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ivi*, pp. 5-9.

zioni d'indigenza. Si nota qui, come traspare immediatamente dal tono di questo suo intervento alla Camera dei Deputati del 24 novembre 1955, un impegno politico finalizzato alla piena inclusione sociale di ogni persona e di ogni lavoratore per il progresso di una democrazia sempre più matura²⁰.

Sulle caratteristiche che danno alla Costituzione italiana un profondo «spirito democratico», in cui del resto si riflette e riverbera la vita degli stessi costituenti, Iotti ritorna in un contributo saggistico pubblicato in occasione del cinquantennale della Repubblica²¹. In questa circostanza ne ricostruisce le proposte di riforme istituzionali, rimarcandone il valore di documento capace di saldare in unità di intenti la storia risorgimentale e nazionale come ricerca della libertà e di una diffusa giustizia sociale.

Quelli che nella Carta hanno preso forma di articoli fondamentali corrispondono a tutti gli effetti alla declinazione dei principi della democrazia contemporanea, per il cui tramite è stato concretamente possibile l'avanzamento delle masse popolari sotto molteplici aspetti e ambiti. Iotti ne fa un elenco dettagliato, ricordando ciò che dev'essere considerata la quintessenza del costituzionalismo; sovranità popolare, diritti umani, uguaglianza, diritto al lavoro, riconoscimento delle autonomie e indipendenza reciproca di Stato e Chiesa sono i presupposti che «pongono la nostra Carta Costituzionale all'avanguardia rispetto alle costituzioni moderne»²². Non

²⁰ Cfr. N. IOTTI, *Discorsi parlamentari (1946-1983)*, cit., pp. 80-81.

²¹ Cfr. N. IOTTI, *Una proposta per le riforme istituzionali: la Commissione «Costituente»*, in G. Neppi Modona (a cura di), *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, Einaudi, Torino, 1996, pp. 258-264.

²² Ivi, p. 259.

andava dimenticato il metodo inclusivo e plurale della sua ste-sura, che nella ricerca di ponti tra visioni diverse della politica rivela il suo tratto caratterizzante:

L'incontro fra le componenti marxista, cattolica e liberale della società costituisce un risultato straordinario di cui essere soddisfatti: quelle correnti presenti e vive nella società e rappresentate nell'Assemblea alla fine trovarono un'espressione unitaria e omogenea che fu tradotta nel testo della nuova Costituzione. Questo è il dato qualificante che occorre sottolineare dei lavori della Costituente²³.

Tali premesse hanno costituito il sottofondo del dialogo condotto con i democristiani fin dalla prima ora delle sue funzioni parlamentari e, con questo criterio essenziale, si sono dischiuse tra loro collaborazioni su diverse materie. Va da sé che si è trattato di un confronto senz'altro aperto e caratterizzato da assonanze e dissonanze, in cui hanno rivestito un ruolo decisivo anche i rispettivi punti di partenza ideologici e l'apertura verso le posizioni culturali dell'interlocutore.

Alla fine degli anni Cinquanta, durante la discussione parlamentare sulla riforma dei contratti agrari, si riscontrano alcune concordanze tra Nilde Iotti e la Democrazia cristiana. L'esponente comunista nota con piacere, valorizzandolo, l'interesse dimostrato dal movimento cattolico femminile sul lavoro contadino delle donne, per riconoscerne il fondamentale valore nella vita socio-politica ed economica delle comunità rurali. Se ne era parlato nel corso di un convegno organizzato a Siena nel gennaio del 1956. E ciò la portava ad auspicare delle nuove convergenze con le colleghe democristia-

²³ Ivi, p. 260.

ne sulla rivendicazione dell'estrema importanza di questi temi ai fini di un autentico progresso della democrazia. Poco dopo, nella stessa seduta parlamentare, Iotti ricorda un intervento di Aldo Moro all'Assemblea Costituente in cui si era soffermato sulla concezione moderna della famiglia. A quanti temevano che la giusta considerazione del ruolo delle donne nella famiglia e l'affermazione di una reale uguaglianza tra i suoi componenti ne avrebbe messo in crisi l'unità, da parte sua ricordava a questo proposito proprio l'intervento dello statista democristiano. La famiglia, per essere considerata tale, deve inserire e sviluppare le proprie dinamiche relazionali su convergenti e coerenti piani della cooperazione morale ed economica. E questa concezione, pienamente sostenuta e promossa da Moro, per la futura presidente della Camera dei Deputati non poteva non estendersi alla famiglia contadina²⁴.

Alla *Pacem in terris*, la lettera enciclica firmata da Giovanni XXIII l'11 aprile del 1963, Iotti attribuisce il valore di un «alto documento», che aveva posto anche in Italia «il problema del lavoro della donna» rispetto a tutte le urgenze del presente. E tra queste vi era senz'altro il tema della parità dei coniugi nella famiglia, su cui l'esponente comunista aveva del resto continuamente richiamato l'attenzione²⁵. Quest'annotazione è da lei esposta il 14 marzo 1966, durante il suo intervento alla Camera in occasione della seduta sulle dichiarazioni programmatiche del terzo Governo Moro. Ed esprime, attraverso l'intreccio di questi rimarchevoli temi sociali e politici, la sua attenzione al confronto sulle fonti come metodo e prassi

²⁴ Cfr. N. IOTTI, *Discorsi parlamentari (1946-1983)*, cit., p. 92.

²⁵ Ivi, p. 146.

del dialogo politico tra i partiti. Prima di un'eventuale critica, com'era il suo stile, le opinioni altrui dovevano essere sempre meditate e in ogni caso rispettate.

3. *Marxismo e progressismo cattolico: programmi, polemiche, prospettive*

C'è un dato che connota la riflessione dei cristiani di sinistra sul rapporto tra fede e politica. Ed il punto che ne orienta l'approccio alla trattazione del marxismo come chiave di lettura ideologica, da cui si potevano trarre gli elementi di una più incisiva azione di cambiamento sociale. Ne consegue il giudizio sulla religione «come un problema di vita», ancor prima che di astratta dottrina. La fede, soprattutto in quel difficile momento storico, sarebbe stata chiamata a dare risposte e prove tra i fatti dell'esistenza personale e sociale; se non avesse voluto correre il rischio di diventare lettera morta o ricordo musealizzato, ciò è quanto avrebbe dovuto fare il cristianesimo. Don Primo Mazzolari all'inizio degli anni Quaranta ritorna non poche volte sul cristianesimo come «fermento della storia» nelle diverse epoche, attraverso il richiamo ai carismi che vi hanno lasciato un segno tangibile²⁶. In quella che sarebbe diventata lungo il corso dei secoli la principale formula della laicità, «date a Cesare quel che è di Cesare e a Dio quel che è di Dio», egli vede l'opzione per il cui tramite affermare «la liberazione dello spirituale da ogni oppressione», dal momento che il fine del cristianesimo è innan-

²⁶ Cfr. *Il cristianesimo ha esaurito la sua funzione storica?* in L. BEDESCHI, *La sinistra cristiana e il dialogo con i comunisti*, cit., pp. 239-240.

zitutto la liberazione dell'uomo da ogni arroganza e prepotenza²⁷.

Questi contenuti si riverberano nell'opuscolo del 1945 *Impegni cristiani. Istanze comuniste*, in cui si affaccia comunque in Mazzolari una maggiore consapevolezza in merito alla difficoltà della conciliazione del cristianesimo con il carattere materialistico del comunismo²⁸. Ciò ne provocherà via via frizioni e divergenze con Guido Miglioli. I cristiani di sinistra attribuiscono al comunismo il senso di un'assoluta «novità», di una «dottrina politica» che lega a filo doppio filosofia ed economia nella fattispecie operativa di una «prassi rivoluzionaria che va dalla dialettica delle classi alla loro cancellazione attraverso una più lunga dialettica del proletariato». E, poco dopo, se ne individua la condotta come capacità di determinare uno «*stato d'animo* di rivolta contro il male sociale di qualsiasi nome, un interiore tempo da *avvento* di una *novità* che, senza farci dimenticare le sofferenze patite, renda impossibile il loro ripetersi»²⁹. Tra le parti di questo documento si rinviene un'equazione che dice del senso inteso dai cristiani di sinistra rispetto al loro avvicinamento metodologico al marxismo: «Cosa vogliono i comunisti? La fine delle ingiustizie e la felicità di tutti gli uomini. Cosa vogliono i cristiani? La fine delle

²⁷ Ivi, pp. 240-241. Sulla figura del parroco di Bozzolo, rispetto a cui esiste un'ampia bibliografia, cfr. M. GUASCO, *L'avventura di don Primo Mazzolari*, in F. Chiarotto (a cura di), *Aspettando il sessantotto. Continuità e fratture nelle culture politiche italiane dal 1956 al 1968*, Accademia University Press, Torino, 2017, pp. 66-78 e G. CAMPANINI, *Don Primo Mazzolari: un protagonista del Novecento*, Morcelliana, Brescia, 2019.

²⁸ Il testo completo si trova pubblicato in L. BEDESCHI, *La sinistra cristiana e il dialogo con i comunisti*, cit., pp. 286-307.

²⁹ Ivi, p. 286.

ingiustizie e la felicità di tutti gli uomini»³⁰. Un passaggio appare a questo proposito di significativa pertinenza e chiarezza:

La forza del comunismo non è legata a nessuno dei suoi postulati dottrinali - non al materialismo dialettico né a quello storico, non alla lotta di classe né all'abolizione di essa attraverso la dittatura del proletariato - ma alla fede nell'avvento di una giustizia sociale che faccia respirabile per tutti l'aria di quaggiù³¹.

Se interpretato in controtuce, questo brano suggerisce inoltre delle tessiture filosofiche e politiche di più lungo periodo.

Tra i documenti divulgati dai cristiani di sinistra non è difficile rinvenire accenti sul rapporto complicato, se non di fatto conflittuale, intrattenuto dalla Chiesa con la modernità. Le si imputa la rinuncia a salvare o liberare pienamente l'uomo, magari accogliendone o almeno accettandone le proposte di «innovazione» e le idee di riforma sociale, di cui socialismo e comunismo sono le linee di avanzamento della democrazia. Così ne parla don Mazzolari nel dattiloscritto *Il cristianesimo ha esaurito la sua funzione storica?* senza mettere da parte l'orizzonte religioso della fede nella vicenda storica e politica che ha di fronte³².

Ma non sono comunque mancate tra i cristiani di sinistra delle puntualizzazioni poste per dichiarare alcune rispettive precisazioni e distinzioni ideologiche. A giudizio di Franco Rodano, come il 9 settembre 1944 comunica tra le pagine del

³⁰ Ivi, p. 292.

³¹ Ivi, p. 288.

³² Ivi, pp. 244-246.

giornale «La Domenica» nell'articolo dal titolo *La Sinistra Cristiana. Un nuovo partito*, sussiste una netta differenza tra Movimento dei cattolici comunisti e Partito della sinistra cristiana. Se il primo è legato alle premesse materialistiche e atee del comunismo ed è quindi causa di «giustificabili diffidenze», il secondo si distacca e diversifica «da ogni collusione con obiettivi materialistici e antireligiosi», pensando il proprio ruolo in forza di dinamiche espressamente politiche finalizzate all'avanzamento democratico del paese. Il partito sarebbe stato chiamato a portare un contributo ispirato a «quei valori altissimi, in cui ogni giustizia trova fondamento e conclusione»³³. Ecco perché non si poteva nutrire alcuna riserva sul fatto che il Partito della sinistra cristiana avesse a cuore «l'avvenire della democrazia e ad un tempo del cattolicesimo in Italia»³⁴. Queste distinzioni ideologiche, che costituiscono il cuore delle sue acute speculazioni e connotano i suoi scritti, dovevano essere tenute in conto dai cattolici per ragionare sulle strategie politiche del momento.

Si tratta di un percorso culturale e politico di ampio respiro, le cui questioni sono state approfondite pure da un altro angolo di osservazione del pensiero cattolico. Tra i pensatori che vi hanno largamente ragionato occorre ricordare Augusto Del Noce. La questione religiosa posta dal comunismo anche in sede politica e partitica, quando ormai erano ampiamente note le difficoltà dei credenti nell'emisfero orientale sovietico, non poteva essere estromessa o relegata ai margini cercando da parte cattolica un'integrazione con il materialismo mar-

³³ Ivi, p. 232.

³⁴ *Ibidem*.

xiano. I presupposti ideologici condizionano sempre le contingenti scelte sociali e politiche, come egli fa notare agli esponenti democristiani intervenendo a diversi convegni organizzati dalla Dc nel corso degli anni Sessanta³⁵. La sua elaborazione, spesso ricondotta al senso critico con cui si oppone in maniera decisa al loro accoglimento di tesi marxiste, resta ancora un documento filosofico-politico di particolare interesse e restituisce la profondità intellettuale del dibattito, che ha uno spiccato momento speculativo nel confronto delnociano con le tesi di Rodano e Balbo³⁶.

Non sono moltissimi i contributi giornalistici di Iotti apparsi su periodici o quotidiani, compresi quelli di partito o di orientamento ideologico comunista. Tra questi, però, assumono una peculiare importanza proprio quelli con cui espone e spiega il suo punto di vista rispetto a tematiche intrecciate con le tensioni culturali del mondo cattolico in generale e l'azione politica del partito democristiano in particolare. *Sul concordato* è il titolo di un articolo pubblicato sulla rivista bimestrale «Critica marxista» nel numero di maggio-giugno 1971³⁷. Con quest'intervento aveva voluto puntualizzare alcuni aspetti riguardanti l'opportunità di andare oltre i Patti Lateranensi, stipulando appunto un concordato adeguato al mutato contesto storico e politico. Il ruolo da esso esercitato

³⁵ Cfr. A. DEL NOCE, *I cattolici e il progressismo*, Leonardo, Milano, 1994.

³⁶ Tra le opere che illustrano le posizioni delnociane e ne documentano il serrato confronto dialettico con il pensiero di Rodano, Balbo e Napoleoni, ispirato a un rigore metodologico e analitico reciprocamente rispettoso delle vedute dell'interlocutore, si veda A. DEL NOCE, *Il cattolico comunista*, Rusconi, Milano, 1981.

³⁷ Cfr. N. IOTTI, *Sul concordato*, in «Critica marxista», anno IX, n. 3, maggio-giugno 1971, pp. 35-41.

nel corso dei secoli è evidente e va riferito di volta in volta agli scenari del momento; da parte sua ricorda, illustrandone le ragioni, quello rivestito dal concordato di Worms del 1122 in merito alla lotta per le investiture.

Si tratta, come precisa sulle pagine della storica rivista comunista, di un'occasione da cogliere al fine di una complessiva rivisitazione del rapporto tra Chiesa e Stato secondo canoni di maggiore modernità e attualità, in vista di un riesame globale di cui andava considerato come dato preminente del paese l'esistenza di due realtà forti, condizionanti e attive quali sono la Chiesa cattolica e il Partito comunista. Di quest'aspetto occorre essere consapevoli, per l'innegabile rilevanza ideologica e l'implicita apertura internazionale; ma, allo stesso tempo, non andava dimenticato l'intero tragitto risorgimentale che aveva condotto all'unificazione nazionale raggiunta in aperto contrasto e conflitto con lo Stato della Chiesa, di cui è conseguenza la questione romana.

Attraverso il richiamo alle vicende medievali culminate nel documento pattizio firmato dall'imperatore Enrico V e dal papa Callisto II, Iotti intende mettere l'accento sulle caratteristiche di un rapporto che non poteva essere adesso misurato secondo i termini del contraccambio o della rinuncia a «determinati privilegi» negli ambiti spirituali e temporali³⁸. D'altra parte, nella discussione a lei contemporanea l'esponente comunista rileva il diffuso convincimento sull'inutilità di una regolazione di tipo concordatario in uno scenario sociale e politico segnato dalla democrazia e da un alto livello di tol-

³⁸ Ivi, p. 35.

leranza religiosa e civile. Questo passaggio ne sintetizza ed esprime bene la visione:

Anche per questo la chiarezza nei rapporti tra Stato e Chiesa e in qualche modo la loro codificazione attraverso un concordato è atto di un concreto processo di sviluppo della società italiana. Dunque, a nostro avviso, il Concordato non è solo uno strumento politicamente conveniente ma utile e attuale³⁹.

Al centro di questa sua analisi vi è un obiettivo chiaro quanto lo è il giudizio sulle premesse che ormai lo rendevano perfino inevitabile e indifferibile. Ed è quello di garantire la piena autonomia della sfera politica dalla religiosa, il cui processo ella vedeva già in atto nell'assunzione sempre più marcata della laicità come criterio teorico e pratico della Democrazia cristiana. Ecco perché ancora non le sembra «che siano maturati i tempi per cui i concordati hanno cessato di avere valore»⁴⁰. Gli effetti dei «grandi cambiamenti» sociali e culturali in atto si sarebbero certamente riverberati nella Chiesa e con essa, pertanto, occorreva «fare i conti»⁴¹.

Si inserisce qui una polemica di forte impatto nella vita culturale e politica del tempo, su cui la parlamentare comunista spesso ritorna. Ed è un tema in cui in controluce si coglie la complessità del dibattito tra le voci cattoliche e il grado della loro vicinanza al progressismo o all'ideologia marxiana con cui accostare ipotesi e prospettive. Un elemento che stava disturbando questa possibile evoluzione politica dei cattolici è da lei indicato nella promozione del referendum sul divorzio,

³⁹ *Ivi*, p. 38.

⁴⁰ *Ivi*, p. 39.

⁴¹ *Ibidem*.

perché giocato da taluni ambienti retrivi all'accettazione delle novità introdotte dal Concilio Vaticano II come strumento di pressione sul concordato e freno per un avanzamento in termini di laicità dell'azione politica⁴².

Il punto politico della questione le appare comunque chiaro: in ballo vi è la modernità del partito di ispirazione cristiana. In questo senso il referendum agisce «all'interno della DC come elemento acutizzatore di una crisi che investe il problema nodale del modo di essere di un partito cattolico moderno e laico»⁴³. E lo stigmatizza come «un attacco da destra» che punta alla politica nazionale non meno che alle vicende partitiche ed ecclesiali. Se ne ha in questo brano una sua pungente lettura critica: «È insomma la vecchia Chiesa di Pio XII, contro la Chiesa di Giovanni XXIII, che Paolo VI governa con tanta angoscia e incertezza»⁴⁴. Divorzio e concordato sono da lei considerati come i decisivi momenti e passaggi della riconfigurazione politica dei cattolici nel quadro di una società da rinnovare alla stessa maniera, appunto in senso «moderno e laico». Tra i democristiani, inoltre, avrebbe messo in evidenza le non poche contraddizioni e differenze di cui le correnti erano allora diretta espressione.

⁴² In un articolato discorso parlamentare, tenuto il 7 aprile 1971, Iotti si sofferma sulla necessità di pervenire a una «revisione profonda» del Concordato, contestualizzandolo in un momento storico diverso e mutato rispetto al periodo in cui quarant'anni prima era stato firmato. Modificarlo, pertanto, sarebbe stato un bene anche per i cattolici e per il loro partito. E aggiungeva: «insegnamento religioso» e «matrimonio concordatario» sono «i punti essenziali sui quali si misurerà la volontà di creare nel concordato uno strumento adeguato ai tempi e allo spirito dei tempi» (N. IOTTI, *Discorsi parlamentari (1946-1983)*, cit., pp. 212 e 214).

⁴³ N. IOTTI, *Sul concordato*, cit., p. 41.

⁴⁴ Ivi, p. 40.

Negli anni successivi non mancheranno altre sue valutazioni sulle vicende politiche dei cattolici, comunicate dall'aula di Montecitorio da deputata o da presidente con il medesimo garbo e la stessa fermezza. Proprio sulla revisione del concordato si registra, nella seduta del 3 dicembre 1976, il suo apprezzamento sulle dichiarazioni del presidente del Consiglio Giulio Andreotti e degli intervenuti al dibattito. Iotti, con delle ben precise aperture e sottolineature, si sofferma sul ruolo pubblico intrepreso dalla Chiesa cattolica nel corso del suo non facile rapporto con lo Stato italiano, riconoscendone la capacità di andare oltre l'impostazione cavouriana e sabauda della prima ora riassunta dal principio «libera Chiesa in libero Stato» e cercando le soluzioni migliori per affermare il criterio evangelico formulato nell'espressione «dare a Cesare quel che è di Cesare e a Dio quel che è di Dio». Si sarebbe trattato, in altre parole, di cercare la via per «procedere, cioè, alla edificazione di uno Stato e di una società che siano la casa comune di credenti e non credenti, di uomini di ogni fede religiosa e ideale»⁴⁵. L'espressione «casa comune» appare per molte ragioni interessante. Vi si indica una metodologia dell'accoglienza e dell'inclusione, determinata da una laicità che va in cerca delle vie migliori per portare a perfezione la democrazia contemporanea. Ciò suggerisce l'idea di un suo preciso proposito, andare oltre gli schemi vetusti del rapporto tra cattolici e comunisti, oltreché tra centro e sinistra. Per perseguire il fine di una democrazia italiana aperta e matura, si doveva pensare e realizzare qualcos'altro.

⁴⁵ N. IOTTI, *Discorsi parlamentari (1946-1983)*, cit., p. 260.

4. *Una nuova idea di sinistra*

Dopo il Concilio Vaticano II, i cui lavori erano stati avviati nel 1962 e chiusi nel 1965, si era aperta una nuova epoca per tutto il mondo cattolico, chiamato in forza di questo decisivo passaggio ecclesiale universale ad approcciarsi con un atteggiamento rinnovato e mutato alle questioni sociali del tempo. Si tratta di una valutazione di ordine generale largamente diffusa e ampiamente condivisa già nell'opinione pubblica del tempo, tenendo in conto i documenti esitati dalle sessioni che accompagnano i pontificati di Giovanni XXIII e Paolo VI. Anche l'esponente comunista è consapevole del clima che si stava diffondendo nel mondo cattolico, le cui novità le facevano presagire altri significativi cambiamenti sotto vari profili nei rapporti tra cattolici e comunisti⁴⁶. E, precisando che il Concilio contava «soprattutto per voi, per il partito della democrazia cristiana», affermava che andava senz'altro preso in ampia considerazione anche «per noi comunisti»⁴⁷. Ma c'era dell'altro che secondo lei meritava di essere rimarcato e posto all'attenzione di tutti. Da parte sua, infatti, si metteva in risalto il dialogo sempre più intenso che si stava intrattenendo in quel frangente tra cattolici e comunisti. Ne vedeva molteplici esempi tra i non pochi incontri e dibattiti organizzati nelle rispettive basi, cioè «nelle nostre sezioni o nei vostri circoli»⁴⁸. Ai democristiani faceva inoltre notare

⁴⁶ Per una rilettura di questi passaggi posti in rapporto con l'azione politica iottiana cfr. L. LAMA, *Nilde Iotti. Una storia politica al femminile*, cit., in particolare il paragrafo «Il dialogo con i cattolici», pp. 224-235.

⁴⁷ N. IOTTI, *Discorsi parlamentari (1946-1983)*, cit., p. 151.

⁴⁸ *Ivi*, p. 152.

come nel corso del ventennio repubblicano si era progressivamente sfaldato il loro rapporto con il mondo operaio. E lo commentava auspicando l'avvio di una nuova fase di collaborazione con i cattolici, ma senza precisarne e limitarne la collocazione all'interno di un'area esclusivamente progressista o di sinistra. Ecco le sue parole:

Da parte nostra avvertiamo - direi persino con commozione - in ciò che di nuovo sta avvenendo tra cattolici e comunisti, quanto è stata giusta la lunga e tenace battaglia che abbiamo combattuto per venti anni per creare un ponte fra noi e voi, fra le grandi forze vive, ideali e politiche, del nostro paese⁴⁹.

La parola «ponte» evoca proprio la ricerca di un cambio di passo, di un'apertura prima difficile o comunque vincolata da reciproche intransigenze. Durante il dibattito alla Camera dei Deputati sulla ratifica del trattato di adesione alla Comunità Europea di Danimarca, Irlanda, Norvegia e Regno Unito, che si svolge il 1° dicembre 1972, si registrano degli interessanti accenti terminologici sui democristiani, chiamati «cristiano-sociali» a volerne di certo caratterizzare in questo modo la cifra ideologica e politica ritenuta prossima all'esperienza del movimento cattolico. L'espressione contiene delle ben precise indicazioni e determinazioni storiche e culturali. Iotti annota questo giudizio nell'ambito di un discorso in cui sono presentate le tre grandi forze politiche europee che esprimono i comunisti, i socialisti e i democratici cristiani. I comunisti, insieme agli altri, erano stati tra coloro che avrebbero voluto costruire «un'Europa democratica nell'interesse

⁴⁹ Ivi, p. 153.

dei suoi popoli e della sua pace»⁵⁰. Poco più di sei anni dopo, durante la discussione sul disegno di legge riguardante la legge elettorale nazionale ai fini dell'elezione dei rappresentanti al Parlamento, da lei provengono altre considerazioni sul rilievo storico e politico del cristianesimo in prospettiva europea. Ne ricorda la «grande parte» che vi esercita, il suo contributo decisivo per fare di questa terra un fattore di «distensione» e «progresso del mondo», consentendone l'avanzamento dal punto di vista dell'integrazione politica ed economica⁵¹. Ciò la porterà a ritenere un atto doveroso personale e del suo partito la disponibilità alla prosecuzione di un dialogo tra le due parti.

Appare in questo senso interessante, traendone il senso dalla votazione tenuta nel 1947 sull'articolo 7 della Costituzione, la ripresa da parte sua del giudizio di Togliatti sulla «responsabilità» del Partito comunista nei confronti dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa, quale onere di rilevante importanza rispetto alle altre forze politiche. «E noi sentiamo che questa affermazione, fatta nel 1947, è vera ancora oggi»⁵², come Iotti dichiara in un discorso parlamentare del 7 aprile 1971. E ne prende spunto per una considerazione sul fatto che «non vi è contrasto tra un regime socialista e la coscienza religiosa di un popolo» e «tra un regime socialista e la libertà religiosa della Chiesa, ed in particolare di quella cattolica»⁵³. Questa valutazione di ispirazione togliattiana è da lei ripresa e riattualizzata, per ragionare intorno a metodologia e finalità

⁵⁰ Ivi, pp. 244-245.

⁵¹ Ivi, pp. 273-274.

⁵² Ivi, p. 213.

⁵³ *Ibidem*.

del possibile incontro tra cattolici e comunisti in chiave politica.

Va notato che Iotti svolge il suo impegno parlamentare, tanto da deputata quanto da presidente della Camera, per seguire le trasformazioni della politica e indirizzarle verso un'esperienza della democrazia nel segno della libertà e della giustizia sociale, mettendo sempre al centro il valore del lavoro e l'attenzione ai lavoratori. La centralità del rapporto tra cittadini e politica» ne costituisce una significativa cartina di tornasole e pone delle ben precise indicazioni sulla «qualità del futuro che stiamo costruendo» rispetto alle prerogative di cui possono disporre «tutti i cittadini»⁵⁴.

Ecco il punto. Occorre portare avanti le «democrazie moderne» lungo la via di una vera e propria «frontiera», per farne un luogo di integrazione e opporsi quindi alle «forze» e ai «fattori che tendono a moltiplicare divisioni e frammentazioni sociali, emarginazione e solitudine»⁵⁵. Con queste parole, pronunciate il 2 luglio 1987 nel discorso di insediamento a presidente della Camera per la terza volta, ella mette a tema la linea del progresso democratico nazionale. Ma, rileggendo la sua storia personale e pubblica, ne costituiscono il collante dell'impegno politico vissuto fin dall'inizio.

L'espressione "bene comune", che non ricorre diffusamente nei suoi interventi e discorsi, in fondo punta nella stessa direzione ed esprime la riflessione culturale e storico-politica dei cattolici. Da parte sua era senza dubbio ben cono-

⁵⁴ N. IOTTI, *Discorsi parlamentari (1983-1998)*, II, Camera dei Deputati, Roma, 2003, p. 680.

⁵⁵ *Ibidem*.

sciuta, considerando la formazione giovanile e universitaria a Milano presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore⁵⁶. E la si ritrova nei cristiani di sinistra che nel grave momento del secondo conflitto mondiale immaginavano una democrazia matura, redigendo programmi utili a illustrare i termini ideologici e sociali di una visione politica nuova. Ed è su questo terreno che Iotti e il gruppo dei cristiani di sinistra coltivano le stesse speranze e hanno di fronte lo stesso orizzonte di ideali, continuando a lavorare con quest'intento nell'Italia della ricostruzione post-bellica.

Proprio questa percezione affine degli obiettivi culturali e politici di una democrazia da rifondare e riformare in prospettiva contemporanea, consente di andare oltre la rigida delimitazione dello schema che definisce il contesto dei partiti suddividendone la presenza tra sinistra, centro e destra. L'esponente comunista sa bene che la libertà e la democrazia, senza una concreta esperienza dell'ideale con cui se ne rischiari e indichi il senso, rischiano di restare lettera morta e quindi ininfluenti sul piano storico⁵⁷. Non a caso, del resto, tra

⁵⁶ Su questi aspetti cfr. R. GHIRINGHELLI, *La formazione culturale di Nilde Iotti tra Reggio Emilia e Milano*, in F. Imprenti e C. Magnanini (a cura di), *Nilde Iotti. Presidente. Dalla Cattolica a Montecitorio*, Biblion, Milano, 2010, pp. 1-10.

⁵⁷ Questa sua ricerca di soluzioni con cui affrontare il cambiamento epocale provocato dagli eventi del novembre del 1989 e proseguito in quel frangente con la svolta del Pci, durante la segreteria di Achille Occhetto, è messa a tema in N. IOTTI, *Per una nuova formazione politica all'altezza del passaggio d'epoca*, in «Critica marxista», anno XXVIII, n. 1, gennaio-febbraio 1990, pp. 151-156. In quest'articolo, non nascondendo a sé e ai lettori le difficoltà del suo partito, pone gli elementi di una concezione aperta a una nuova idea di sinistra, traendo dal remoto e recente passato gli ammonimenti e insegnamenti per affrontare il presente senza temere un più che mai necessario «rinnovamento profondo». In effetti, ricompare adesso una visione progressiva della democrazia e del ruolo del partito chiamato a proporla in una realtà dinamica che si trasforma

le ragioni enucleate per giustificare l'esistenza della sinistra cristiana vi era la proposta di una democrazia aggettivata nel senso progressivo: «una democrazia dinamica e non statica, aperta e non chiusa, capace di evolversi rapidamente secondo le necessità della storia, e non buona a intralciare soltanto il progresso»⁵⁸. Questa concezione progressiva si coglie in pressoché tutti i documenti teorici e programmatici con cui i cristiani di sinistra hanno definito la loro presenza nella società italiana, quando si era trattato di pensare e ricostruire un'organizzazione di Stato nel segno della democrazia. Ed è la stessa considerazione della politica che traspare nitidamente dalla vita di Nilde Iotti, illuminandone sempre e senza ombre l'impegno tra le istituzioni di una Repubblica voluta e fondata sul lavoro.

rapidamente. Eppure, di fronte al «passaggio d'epoca» da vivere e comprendere, in fondo per lei resta antico e ritorna attuale il programma del lavoro politico: «Un riformismo che spinga verso una società in cui siano più forti gli elementi di giustizia, eguaglianza, solidarietà» (ivi, pp. 152 e 154).

⁵⁸ *Perché esiste la sinistra cristiana*, cit., p. 11.

Daniela Ferrara

*Il riformismo di Nilde Iotti: per una forma di governo
parlamentare a forte razionalizzazione*

Premessa

Leggendo gli atti e i documenti parlamentari degli anni in cui Nilde Iotti è stata Presidente della Camera dei Deputati e della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, e i resoconti parlamentari delle sedute della Giunta per il Regolamento e delle discussioni in Aula, ho potuto apprezzarne il carattere, la grande capacità di ascolto e di sintesi, la determinazione nel perseguire le idee in cui credeva e la sintonia con il Paese. Una donna, e una politica colta e appassionata, che fu capace di leggere i propri tempi cogliendo i semi degli sviluppi futuri e di guidare quei processi nel loro divenire.

Nilde Iotti seppe comprendere che occorreva superare il parlamentarismo compromissorio che aveva caratterizzato la nostra forma di governo dal dopoguerra in poi in direzione di un Parlamento capace di decidere, e, in attesa di un'evoluzione compiuta del sistema politico che s'indirizzasse verso formule bipolari, che di lì a poco si sarebbero realizzate, capì che si poteva e doveva partire dalle modifiche dei regolamenti parlamentari fino a proporre, come fece, in stretta connessione con la nuova legge per le elezioni politiche in senso maggioritario (con collegi uninominali), una riforma costituzionale che attuasse una forte razionalizzazione del parlamentarismo.

La forma di governo italiana, delineata dalla Costituzione, è una forma di governo parlamentare a debole razionalizzazione, intendendosi per 'razionalizzazione' del parlamentarismo «la predisposizione di congegni che, nell'ambito del normale rapporto parlamentare tra organo rappresentativo e governo, siano capaci di assicurare a quest'ultimo una maggiore stabilità, ostacolandone le crisi troppo frequenti e improvvise»¹.

L'ordine del giorno Perassi, approvato dall'Assemblea Costituente il 5 settembre 1946, conteneva l'opzione a favore di una forma di governo parlamentare disciplinata «con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità del Governo e a evitare le degenerazioni del parlamentarismo»².

I successivi lavori parlamentari portarono, però, a una interpretazione restrittiva dell'ordine del giorno Perassi, con la previsione di un Presidente della Repubblica dotato di poteri di garanzia e intermediazione politica e di una Corte costituzionale dotata di rilevanti attribuzioni a garanzia della Costituzione, ma in cui il rapporto di fiducia e il ruolo del Governo restarono affidati a una disciplina essenziale, compatibile con assetti molto diversi della forma di governo e quindi sia con un parlamentarismo maggioritario sia con un parlamentarismo compromissorio³.

In Germania, invece, la cui forma di governo delineata nella Costituzione di Bonn, costituì, nella proposta di riforma costituzionale della Commissione presieduta dalla Iotti, in-

¹ C. MORTATI, *Le forme di governo – Lezioni*, Cedam, Padova, 1973, p. 223.

² R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2019, p. 186.

³ *Ibidem*.

sieme a quella britannica, il modello di riferimento (il c.d. modello nordeuropeo o modello Westminster), la razionalizzazione del parlamentarismo era stata forte e aveva consentito, e continua a consentire, governi stabili e duraturi.

E ciò principalmente attraverso due previsioni costituzionali che non a caso sono state quelle riprese nella proposta di riforma costituzionale: l'elezione del Presidente del Consiglio da parte del Parlamento e il voto di sfiducia costruttivo.

Sulla forma di governo italiana e sui suoi meccanismi di funzionamento la Iotti ha dimostrato una grande lungimiranza, esprimendo, anche in questo campo, una visione moderna, in qualche modo preconizzatrice di quello che sarebbe accaduto nel tempo a seguire.

Sia come Presidente della Camera dei Deputati (dal 1979 al 1992) sia come Presidente della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (dal 1993 al 1994), espresse la sua idea di forma di governo, non mettendo mai in discussione la forma di governo parlamentare. Confessò di non riuscire a pensarne un'altra: «forse è un mio difetto» disse in una delle sedute di discussione della proposta di riforma costituzionale⁴, ma, al contrario, sottolineando la centralità del Parlamento e l'esigenza di allontanarsi sempre più dai moduli compromissori verso un parlamentarismo tendenzialmente maggioritario (il c.d. modello Westminster), in modo da assicurare il potere decisionale della maggioranza parlamentare/Governo, sempre nel rispetto dei diritti delle minoranze.

⁴ Cfr. resoconto stenografico della seduta n. 63 del 21 dicembre 1993 della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, p. 2391, in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/169923.pdf>

Ho trovato conferma del fatto che Nilde Iotti avesse una visione politica ben precisa sulla forma di governo sin dall'inizio della sua presidenza alla camera quando ho letto il ricordo di Giorgio Frasca Polara, cronista parlamentare a Montecitorio e nominato dalla Iotti suo portavoce quando divenne Presidente della Camera: racconta, infatti, che in una delle prime uscite ufficiali, a Piombino per la consegna di una medaglia d'oro, la Iotti riunì i più stretti collaboratori e disse: «È ora di affrontare il problema delle riforme costituzionali»⁵.

Racconta ancora:

Nilde prese un foglio, davanti a noi sorpresi e preoccupati per l'inedita sortita, e vergò sicura alcuni punti con la sua grafia ampia: basta con questo assurdo bicameralismo perfetto, basta con mille parlamentari (quanti ne ha la Cina, ma loro sono un miliardo e trecento milioni), ci vuole un federalismo istituzionalizzato, trasformando il Senato in Camera delle regioni e dei poteri locali (Perché il Senato non potrebbe essere come il Bundesrat tedesco?)⁶.

Il riferimento alla forma di stato federale tedesca e alla forma di governo fortemente razionalizzata della Costituzione di Bonn tornerà nella proposta di riforma costituzionale presentata ai Presidenti delle due camere l'11 gennaio 1994, nella previsione, in particolare, dell'elezione del Presidente del Consiglio da parte del Parlamento e dell'introduzione nel nostro ordinamento della sfiducia costruttiva.

Già nel discorso d'insediamento come Presidente della Camera, il 20 giugno 1979, aveva detto come occorre

⁵ Cfr. G. FRASCA POLARA, *La "gran signora" della politica italiana*, Block Notes Fondazione Nilde Iotti, Harpo editore, 2019, p. 12.

⁶ *Ibidem*.

affrontare quelle parti della Costituzione che il tempo e l'esperienza hanno dimostrato inadeguate e tutelare in primo luogo i diritti delle minoranze ma anche il diritto-dovere della maggioranza di legiferare⁷.

Nel suo discorso espresse chiaramente il ruolo centrale che attribuiva al Parlamento affermando che «Le assemblee parlamentari esprimono al più alto grado la sovranità popolare. Non possono perciò, per la loro stessa natura, divenire un fertilizzio, ma devono continuare a essere, anzi essere sempre di più, assemblee aperte al nostro popolo», e che «Il Parlamento, questo altissimo strumento di democrazia, non può e non deve essere superato dai tempi. [...] il Parlamento diventi iniziativa, stimolo, confronto e incontro delle volontà politiche del paese e assolva in questo modo la sua altissima funzione di guida»⁸.

1. *Le modifiche dei Regolamenti parlamentari*

Riuscì ad attuare l'idea del parlamentarismo che aveva in maniera graduale a partire dalle modifiche dei Regolamenti parlamentari approvate durante la sua presidenza e rispetto alle quali ebbe un ruolo determinante, ricoprendo il ruolo di Presidente della Giunta per il Regolamento, che le spettava di diritto quale Presidente della Camera, e potendone scegliere i componenti.

Negli anni della sua presidenza dal 20 giugno 1979 al 22 aprile 1992, nel corso quindi della VIII, IX e X legislatura,

⁷ <https://storia.camera.it/presidenti/iotti-nilde/viii-legislatura-della-repubblica-italiana/discorso:0#nav>

⁸ *Ibidem.*

sono state approvate modifiche dei regolamenti parlamentari decisive, indirizzate a garantire la certezza di una decisione parlamentare al fine, nelle parole della Iotti, di riconoscere nel Parlamento la sede del confronto e il centro della vita politica e istituzionale, con una maggioranza in grado di decidere nel rispetto dei diritti delle minoranze e operando una netta distinzione di funzioni e responsabilità tra Parlamento e Governo, rendendo sempre partecipe l'opinione pubblica, che deve conoscere e quindi giudicare quello che fanno le Istituzioni.

I regolamenti parlamentari del 1971 avevano risentito dell'evoluzione della forma di governo in direzione del parlamentarismo compromissorio, introducendo la regola dell'accordo unanime tra i presidenti dei gruppi parlamentari in sede di programmazione dei lavori parlamentari e riconoscendo importanti poteri di condizionamento procedurale a tutti i gruppi parlamentari, senza distinzione tra gruppi di maggioranza e gruppi di minoranza.

A partire dalla VII legislatura (1976-1979), però, queste regole mostrarono i loro limiti in relazione all'ingresso in Parlamento di piccoli gruppi, come il gruppo del Partito radicale, che esercitarono una peculiare modalità di azione parlamentare (il c.d. ostruzionismo parlamentare) che utilizzava al massimo grado le possibilità consentite dal Regolamento, paralizzando l'attività dell'organo legislativo.

Quando diventò Presidente, l'articolo 39 del regolamento, relativo ai tempi di intervento dei singoli parlamentari nel dibattito legislativo, fu il primo a essere oggetto di proposta di modifica da parte della Giunta per il regolamento e fu

l'occasione per l'adozione di un'interpretazione dell'art. 16, relativo all'approvazione delle modifiche regolamentari, dalla stessa Iotti fortemente propugnata, capace di neutralizzare la pratica dell'ostruzionismo dei radicali.

Il 17 febbraio 1981 la Giunta per il Regolamento presentò una proposta di soppressione del sesto comma dell'art. 39, che concedeva ai Presidenti di Gruppo la facoltà di derogare, su semplice domanda, al limite di tempo di 45 minuti per gli interventi fissato dal primo comma⁹.

La proposta di modifica riguardante l'art. 39 fu la prima proposta elaborata dalla Giunta nell'ambito di un lavoro più complessivo di riforma che la impegnò nella VIII legislatura e che condusse all'approvazione di un pacchetto complessivo di riforme con le quali si puntava ad un più efficace funzionamento della Camera e ad uno snellimento e una maggiore razionalizzazione delle procedure e dei dibattiti.

L'istituto della deroga ai 45 minuti previsti per ogni singolo intervento avrebbe dovuto avere carattere di eccezionalità rispetto all'avvenuta introduzione, nel Regolamento del 1971, di un limite di tempo della discussione parlamentare. Nella prassi parlamentare, però, la deroga era stata applicata con sistematicità e automaticità, provocando inutili discussioni senza limiti di tempo, lasciate alla volontà di singoli Gruppi parlamentari, nonché un uso abnorme della norma per l'esercizio dell'ostruzionismo.

⁹ Cfr. Proposta di modificazione al Regolamento presentata dalla Giunta il 17 febbraio 1981: VIII legislatura, Doc. II, n. 2, in http://legislature.camera.it/_dati/leg08/lavori/stampati/pdf/002_002001.pdf

La proposta della Giunta venne esaminata nelle sedute del 21, 22 e 23 ottobre 1981 in un clima di forte ostruzionismo posto in essere, in particolare, dai deputati del Gruppo del Partito radicale.

L'esame riprese il 5 novembre, con la prima applicazione della procedura di esame delle proposte di modifica del Regolamento delineata nel parere interpretativo sull'art. 16 del Regolamento della Camera deliberato nella riunione della Giunta per il Regolamento del 27 ottobre 1981 e votato dall'Assemblea il 4 novembre 1981. Tale procedura, elaborata dalla Giunta, e dalla Iotti in particolare, per far fronte all'enorme quantità di emendamenti presentati sulle proposte di modifica, escludeva l'applicabilità *tout court* delle norme sul procedimento legislativo, facendo venir meno, in particolare, l'obbligo di esaminare tutti gli emendamenti. Si prevedeva, invece, la c.d. "procedura per principi", enucleati dal relatore sulla base degli emendamenti presentati e sottoposti al voto dell'Assemblea, cui sarebbe seguito il voto sulla proposta della Giunta, previa la sua eventuale riformulazione nel caso in cui l'Assemblea avesse approvato taluno dei principi enucleati¹⁰.

Dopo aver esaminato i circa 37.000 emendamenti presentati in gran parte dal Gruppo radicale, il Relatore Vernola enucleò 7 principi desunti «dal complesso delle iniziative di modifica fra loro collegate o che possono essere valutate in modo autonomo», da sottoporre all'Assemblea. Tuttavia, al termine della discussione sui "principi-criteri", la Giunta decise di rinunciare all'originaria proposta di abolizione della de-

¹⁰ <https://storia.camera.it/regolamenti/il-regolamento-del-24-novembre-1868/viii-legislatura#nav>

roga, ritenuta troppo rigida, e di proporre un nuovo testo in cui si mantenne il sesto comma dell'art. 39, opportunamente modificato in base ad alcuni dei principi emendativi esaminati in Assemblea. Nel nuovo testo si ribadì il limite generale dei 45 minuti e al contempo furono previste alcune eccezioni che consentivano un termine più ampio, sino al doppio, per i progetti di legge costituzionale, in materia elettorale e di delegazione legislativa, nonché per i progetti ritenuti dal Presidente della Camera di particolare rilevanza per le assemblee legislative.

Nilde Iotti non solo fu l'ideatrice dell'interpretazione dell'art. 16, relativo all'iter di approvazione delle modifiche ai regolamenti, che consentì il superamento della procedura «per singoli emendamenti», sostituendola con la procedura «per principi», ma rimase ferma e impassibile di fronte agli attacchi rabbiosi e frustrati dei Radicali che la accusarono apertamente, in sede di discussione e approvazione in Aula della modifica proposta, di autoritarismo.

Sempre nel corso della VIII legislatura, furono modificate le norme del Regolamento del 1971 sul programma dei lavori parlamentari¹¹.

Il testo originario prevedeva che, per divenire vincolante, il programma dei lavori dovesse essere approvato all'unanimità dalla Conferenza dei presidenti di Gruppo, in coerenza con il parlamentarismo compromissorio, rendendo difficile rag-

¹¹ Cfr. Proposta di modificazione al Regolamento presentata dalla Giunta il 17 febbraio 1981: VIII legislatura, Doc. II n. 3 in

http://legislature.camera.it/_dati/leg08/lavori/stampati/pdf/002_003001.pdf

giungere l'intesa, posto che il dissenso di un solo Gruppo era sufficiente a impedire l'approvazione del programma.

Il tema della riforma delle procedure di programmazione diventò, quindi, all'inizio della VIII legislatura uno degli aspetti del Regolamento del 1971 sui quali si rese necessario intervenire in vista di una organizzazione più funzionale dei lavori della Camera.

Al termine di un lavoro istruttorio piuttosto lungo e complesso, nel 1981 la Giunta propose di modificare l'articolo 23 e l'articolo 24 del Regolamento, introducendo opportuni correttivi alle regole da osservare in caso di mancanza dell'unanimità all'atto dell'approvazione dei documenti.

L'articolo 23 venne modificato non solo nel senso di prevedere il metodo della programmazione quale metodo generale dell'organizzazione dei lavori della Camera (metodo che in precedenza era adottabile "normalmente", ma il cui impiego era nei fatti condizionato dalla predetta unanimità), ma stabilendo anche che, in caso di mancato accordo in seno alla Conferenza dei presidenti di Gruppo, spettasse al Presidente, secondo gli orientamenti emersi, il compito di elaborare una proposta di lavoro complessiva, per un periodo non superiore a due mesi, sulla base delle richieste avanzate dalla maggioranza - e inserendo anche le questioni sostenute prioritariamente dagli altri Gruppi - e di sottoporla al voto dell'Assemblea.

Le stesse procedure si sarebbero applicate per eventuali modifiche richieste dal Governo o da un presidente di Gruppo. Si formalizzava, inoltre, la previsione di contatti preventivi del Presidente della Camera con il Presidente del Senato e

con il Governo al fine di raccogliere le informazioni necessarie per predisporre il programma.

Con le modifiche all'articolo 24 si adeguarono le disposizioni in tema di calendario dei lavori alle nuove disposizioni adottate per la predisposizione del programma, prevedendo anche che potessero essere inseriti nel calendario argomenti non compresi nel programma - purché non ne rendessero impossibile l'esecuzione - facendo ricorso, se necessario, a sedute supplementari.

Nell'ambito dell'organico pacchetto di modifiche regolamentari che la Camera ha approvato nel corso dell'VIII legislatura e che miravano a conferire una rinnovata funzionalità ad alcuni istituti e procedure parlamentari, si procedette alla revisione delle disposizioni contenute nei tre commi dell'art. 85 del Regolamento, concernenti la disciplina della discussione degli articoli di un progetto di legge e dei relativi emendamenti.

La Giunta per il Regolamento si pose l'obiettivo di assicurare chiarezza e concentrazione dei dibattiti, attraverso l'eliminazione dell'inutile duplicazione derivante dalla discussione in fasi distinte dell'articolo e degli emendamenti. Essa, inoltre, prospettò il superamento di una prassi applicativa che consentiva l'illustrazione analitica e separata di ogni singolo emendamento, e l'ampliamento senza limiti del dibattito¹².

La Giunta propose una disciplina puntuale e dettagliata, articolata in sette commi, il cui contenuto qualificante era

¹² Cfr. Proposta di modificazione al Regolamento presentata dalla Giunta il 19 ottobre 1981: VIII legislatura, Doc. II, n. 5 in http://legislature.camera.it/_dati/leg08/lavori/stampati/pdf/002_005001.pdf

rappresentato dall'unitarietà della discussione dell'articolo e degli emendamenti ad esso relativi, nonché dalla unicità della discussione degli emendamenti, subemendamenti ed articoli aggiuntivi, sul cui complesso il proponente poteva intervenire una sola volta, rispettando limiti inderogabili di tempo.

La proposta di introdurre un filtro di legittimità costituzionale nell'iter dei disegni di legge di conversione dei decreti legge si collocava nel quadro delle misure adottate in vista dello snellimento e della razionalizzazione dei lavori parlamentari in relazione ad un particolare fenomeno quale, nelle parole del Relatore Andò, «la proliferazione dei decreti-legge e le sue conseguenze oltre che su un delicato equilibrio istituzionale anche sulla programmazione dei lavori parlamentari»¹³.

In quegli anni, il decreto-legge si era andato configurando sempre più come strumento «da utilizzare non solo in casi straordinari, ma anche e soprattutto per garantire decisioni legislative in termini prefissati»¹⁴, e riflettendosi quindi sia sul piano di un corretto rapporto Parlamento - Governo, sia

sul versante della programmazione dei lavori delle Camere, con riferimento sia all'Assemblea sia alle Commissioni. È infatti di tutta evidenza l'impossibilità di formulare e di attuare un qualsiasi programma in presenza di disegni di legge, quali quello di conversione, ai quali la previsione di termini costituzionali per la conversione in legge attribuisce una naturale priorità¹⁵.

¹³ Cfr. Proposta di aggiunta al Regolamento (art. 96-*bis*) presentata dalla Giunta il 22 ottobre 1981: VIII legislatura, Doc. II, n. 6, p. 1, in http://legislature.camera.it/_dati/leg08/lavori/stampati/pdf/002_006001.pdf

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ivi*, p. 2.

L'art. 96-*bis* di disciplina dell'esame dei disegni di legge di conversione di decreti-legge, ai fini del parere di legittimità costituzionale, fu quindi introdotto con un duplice obiettivo

da un lato, limitare il ricorso alla decretazione d'urgenza attraverso la previsione di un filtro preliminare che accerti la conformità del decreto-legge ai requisiti posti dall'art. 77 Cost.; dall'altro lato, predisporre, una volta che tale verifica sia superata, un meccanismo automatico di iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea che consenta comunque alla Camera di pronunciarsi¹⁶.

Si completò in questo modo il 'pacchetto' delle modifiche regolamentari predisposte dalla Giunta

il cui scopo è essenzialmente quello di un recupero al Parlamento della pienezza delle proprie competenze, in primo luogo di quelle legislative, attraverso il ripristino del massimo di efficienza compatibile con la scrupolosa tutela dei diritti delle opposizioni, anche assicurandone la capacità di pronunciarsi tempestivamente sulle iniziative legislative presentate dal Governo¹⁷.

La modifica del Regolamento concernente l'art. 96-*bis* veniva a toccare per la prima volta un aspetto cruciale nella definizione del rapporto tra Governo e Parlamento che contrassegnerà il successivo sviluppo della storia parlamentare ed istituzionale, e cioè il problema dell'abuso della decretazione d'urgenza da parte del Governo.

Tale profilo si è legato costantemente e in modo ricorrente nel dibattito istituzionale a quello dell'inadeguatezza delle procedure parlamentari ad assicurare la tempestività delle de-

¹⁶ Ivi, p. 3.

¹⁷ *Ibidem*.

cisioni, fine al quale tendevano le riforme del 1981, dal momento che esse, come espressamente affermato nella proposta della Giunta, intendevano

eliminare l'alibi, vero o presunto che sia, che è alla radice della proliferazione dei decreti-legge, cioè la lamentata incapacità del Parlamento di far fronte all'esigenza di pervenire rapidamente o comunque in tempi definiti e per ciò stesso prevedibili ad una decisione¹⁸.

Di fronte alle obiezioni mosse da alcuni deputati sull'opportunità di modificare direttamente l'art. 77 Cost. specificando ulteriormente i limiti della decretazione d'urgenza, il relatore espresse il convincimento di tutta la Giunta in ordine al fatto che intervenendo sul piano regolamentare e quindi «operando sulla disciplina del procedimento parlamentare ben si può giungere ad incidere, seppure indirettamente, sul comportamento del Governo»¹⁹.

Inoltre, nel settembre 1982 la Giunta, preso atto che l'art. 96, relativo alla sede redigente, come formulato nel Regolamento del 1971 non aveva trovato applicazione nella pratica, propose un nuovo testo, convinta, nelle parole del Relatore Labriola, «dell'assoluta necessità che il ruolo degli organi di rappresentanza debba mantenere e rendere sempre più incisiva la sua effettiva centralità nell'organizzazione e nella distribuzione del potere politico», e anche al fine di fornire al Governo un ulteriore strumento per l'approvazione in tempi

¹⁸ Ivi, p. 5.

¹⁹ Ivi, p. 4.

rapidi di disegni di legge attuativi del suo programma politico²⁰.

La nuova disciplina ha stabilito che alla competente Commissione spetti la redazione del testo definitivo che l'Assemblea può solo approvare o respingere ma non modificare. A differenza della disciplina del 1971, non è concesso all'Assemblea di instaurare il procedimento normale, dopo aver deliberato il procedimento redigente né è concesso al Governo di arrestare il procedimento come avviene per i procedimenti in sede legislativa.

All'inizio della IX legislatura, la Camera procedette all'introduzione nel proprio ordinamento di una vera e propria "sessione di bilancio", resa necessaria dalla profonda modifica del quadro degli strumenti legislativi di governo della finanza pubblica, operata dalla Legge 5 agosto 1978, n. 468, avente valore di legge fondamentale per la disciplina del bilancio e della contabilità dello Stato.

Come si può legger nella Relazione dell'On. Bassanini, la Camera intervenne a modificare l'organizzazione dei lavori parlamentari e le procedure di esame e di approvazione della legge finanziaria, del bilancio e degli altri strumenti di politica economica, per rispondere alla triplice esigenza di:

- consentire al Parlamento un esame analitico ed approfondito degli indirizzi generali di politica economica e finanziaria e degli strumenti di attuazione della manovra annuale di bilancio, proposti dal Governo;

²⁰ Cfr. Proposta di modificazione al Regolamento presentata dalla Giunta il 28 giugno 1982: VIII legislatura, Doc. II, n. 11, p. 2, in http://legislature.camera.it/_dati/leg08/lavori/stampati/pdf/002_006001.pdf

- garantire l'adozione tempestiva di tali strumenti, entro il termine di scadenza dell'esercizio finanziario annuale, offrendo così al Governo, alle pubbliche amministrazioni e in generale ai centri di spesa il quadro di riferimento sin dall'inizio dell'esercizio finanziario;

- attirare l'attenzione dell'opinione pubblica e delle forze sociali sul dibattito e sulle scelte che il Parlamento adotta in materia di finanza pubblica e di governo dell'economia²¹.

Le nuove norme regolamentari tesero a disciplinare in modo rigoroso la sessione annuale di bilancio, sulla base di termini che permettessero l'approvazione delle leggi finanziaria e di bilancio entro il 31 dicembre di ciascun anno, evitando il ricorso all'esercizio provvisorio.

Le modificazioni proposte fissarono la durata della sessione in 45 giorni ed introdussero per la prima volta il sistema del "contingentamento dei tempi", con l'attribuzione alla Conferenza dei presidenti di Gruppo, e in mancanza di accordo, al Presidente della Camera, del potere di organizzare la discussione in Assemblea, anche mediante una equilibrata ripartizione dei tempi da riservare a ciascun Gruppo per gli interventi, per l'illustrazione degli emendamenti, e per le dichiarazioni di voto.

Al fine di salvaguardare l'unitarietà e la coerenza delle decisioni di politica economica, durante la sessione di bilancio fu previsto il blocco delle iniziative legislative di spesa: si decise

²¹ Cfr. Proposta di modificazione al Regolamento (artt. 119, 120, 121, 123 e 149) presentata dalla Giunta il 27 settembre 1983: IX legislatura, Doc. II, n. 7, p. 3, in

http://legislature.camera.it/_dati/leg09/lavori/stampati/pdf/002_007001.pdf

che il Parlamento non potesse deliberare su altri disegni di legge, fatta eccezione per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge e per quelli legati all'adempimento di obblighi internazionali e comunitari (art. 119). Per quanto attiene l'esame in Commissione, si stabilì, da un lato, una chiara separazione di competenze tra la Commissione Bilancio e le Commissioni di merito nella fase di presentazione, esame, approvazione e reiezione di emendamenti, e dall'altro, un rafforzamento del ruolo della Commissione Bilancio nell'elaborazione dei provvedimenti (art. 120).

Un'ulteriore semplificazione e accelerazione del procedimento derivò dalla attribuzione ai presidenti delle Commissioni permanenti del potere-dovere di dichiarare l'inammissibilità degli emendamenti concernenti materie o argomenti estranei all'oggetto proprio della legge finanziaria e della legge di bilancio, il cui contenuto è da ritenersi tipico e vincolato, ai sensi dell'art. 81 Cost. e delle disposizioni della legge n. 468 del 1978. Spetterà al Presidente della Camera, ove sorga controversia in Commissione, la decisione sulla valutazione di ammissibilità di emendamenti (art. 121). Le nuove norme regolamentari, infine, prevedono che al termine della discussione sulle linee generali, l'Assemblea proceda all'esame degli articoli e alle votazioni finali, dapprima del disegno di legge finanziaria, e successivamente del disegno di legge di bilancio, nel testo modificato da apposita nota di variazione (art. 123).

Sempre nella IX legislatura, poi, la Camera approvò la proposta della Giunta contenente una serie di innovazioni sui temi del contingentamento dei tempi della discussione, della

tempestività e certezza delle decisioni nel procedimento legislativo, proseguendo l'opera di riforma già avviata nella VIII legislatura²².

Nel 1983 la Camera introdusse nel proprio Regolamento il cosiddetto *question time*, o interrogazione a risposta immediata, disciplinandolo all'articolo aggiuntivo 135-*bis*.

La Giunta per il Regolamento, sulla scorta di istituti e procedure presenti in altri Parlamenti europei a cominciare da quello inglese, propose l'adozione di uno strumento finalizzato a «rivitalizzare la funzione di controllo parlamentare», tracciando, nelle parole del Relatore Gitti, «una strada nuova che tenga conto delle esigenze di tempestività, rapidità e sintesi proprie della nostra epoca», capace di ricondurre tempestivamente all'interno del Parlamento il confronto con il Governo sui temi di maggiore attualità ed eliminando i difetti più evidenti del sistema del sindacato ispettivo, cioè la tardività delle risposte, l'eccessiva lunghezza dei dibattiti e la burocratizzazione dell'istituto²³. Il *question time* si aggiunse agli strumenti tradizionali già disciplinati nei capi XXIX e XXX del Regolamento, creando un'ulteriore possibilità di contatto tra il Governo e i deputati.

Gli elementi di novità della procedura sono rappresentati dalla semplicità che il quesito formulato nell'interrogazione

²² Cfr. Proposta di modificazione al Regolamento presentata dalla Giunta il 27 settembre 1983: IX legislatura, Doc. II n. 9 in http://legislature.camera.it/_dati/leg09/lavori/stampati/pdf/002_009001.pdf

²³ Cfr. Proposta di aggiunta al Regolamento (art. 135-*bis*) presentata dalla Giunta il 27 settembre 1983: IX legislatura, Doc. II n. 8, p. 1, in http://legislature.camera.it/_dati/leg09/lavori/stampati/pdf/002_008001.pdf

deve presentare, unita alla brevità della risposta e della replica, i cui tempi sono rigidamente previsti e nell'attribuzione di incisivi poteri al Presidente della Camera, tra cui quello di disporre la trasmissione televisiva diretta quando per la risposta interviene il Presidente del Consiglio o quando lo richieda l'importanza degli argomenti trattati.

Tra le modifiche regolamentari più significative approvate nella IX legislatura rileva quella dell'art. 115 riguardante la c.d. mozione di sfiducia individuale, diretta cioè a provocare le dimissioni di un singolo Ministro.

Le motivazioni alla base della modifica enunciate dal Relatore Gitti furono, da un lato, l'inesistenza di uno specifico divieto costituzionale in tal senso e, dall'altro, la necessità di dare effettività al dettato dell'art. 95 sulla responsabilità, sul piano politico, del singolo Ministro per gli atti del suo dicastero e di dare trasparenza ai rapporti tra Governo e Parlamento onde

garantire una maggiore stabilità dell'Esecutivo e rafforzare gli stessi poteri di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio, nonché per far valere sul piano politico responsabilità di tipo morale-penale o tecnico-efficientistico senza mettere in gioco la sopravvivenza dell'intera compagine governativa²⁴.

Per assicurare la speditezza dell'iter legislativo ed un ordinato svolgimento dei lavori parlamentari, nella IX legislatura, dopo quello approvato nel settembre 1983, la Camera appro-

²⁴ Cfr. Proposta di modificazione presentata dalla Giunta il 5 novembre 1985: IX legislatura, Doc. II n. 18, p. 2 in http://legislature.camera.it/_dati/leg09/lavori/stampati/pdf/002_018001.pdf

vò un secondo pacchetto di riforme riguardanti la discussione parlamentare dei progetti di legge.

Le modifiche si inserirono nel solco dell'opera di riforma del Regolamento del 1971, con l'intento di dare maggiore concentrazione, snellezza, razionalità e rapidità al procedimento legislativo, soprattutto per quanto riguarda la fase dell'esame in Assemblea, nelle parole del Relatore Spagnoli, mediante un processo diretto a ristrutturare l'iter legislativo secondo principi e criteri atti a favorire il confronto serrato tra le diverse posizioni politiche e a considerare il fattore tempo come un dato essenziale per la programmazione dei lavori parlamentari²⁵.

Il Relatore Spagnoli concluse la sua relazione ricordando come

Il problema centrale per la vitalità del nostro sistema istituzionale è certo quello di una profonda modifica dell'istituto parlamentare, nella struttura, nel numero, nei suoi apparati, ed è quello della delegificazione e del decentramento normativo. E tuttavia, in attesa di queste riforme, compete alla Camera di proseguire in una profonda opera di razionalizzazione dell'esistente, continuando a realizzare quelle modifiche del proprio Regolamento che hanno costituito l'unica riforma istituzionale sinora attuata²⁶.

²⁵ Cfr. Proposta di modificazione presentata dalla Giunta il 15 novembre 1985: IX legislatura, Doc. II n. 19, pp. 1-2 in http://legislature.camera.it/_dati/leg09/lavori/stampati/pdf/002_019001.pdf

²⁶ Ivi, p. 13.

La disciplina della composizione dell'Ufficio di Presidenza viene modificata – per la prima volta – alla fine della IX legislatura per garantirne meglio la rappresentatività²⁷.

All'inizio della X legislatura venne approvata la proposta di modifica dell'art. 5 con cui si eliminava il limite massimo di tre deputati che potevano integrare la composizione ordinaria dell'Ufficio di Presidenza, consentendo l'aumento del numero dei deputati Segretari in rapporto al numero dei Gruppi presenti in Assemblea.

Nella fase di avvio della X legislatura, la Camera approvò una proposta di modifica al Regolamento (art. 22), Relatori Bassanini e Gitti, concernente le competenze e la composizione delle Commissioni parlamentari, che vennero ridotte da 14 a 13²⁸.

Lo scopo della riforma era quello di privilegiare «il criterio della unificazione delle materie, per settori organici e integrati, ancorché trasversali rispetto alle competenze ministeriali», realizzando un equilibrio tra esigenze di specializzazione e necessità di evitare il prevalere di logiche settoriali; ed invero, ancora in assenza della riforma dei Ministeri,

interlocutori parlamentari cui spettò la responsabilità di indirizzare politiche settoriali che coinvolgano le competenze di più ministeri potrebbero, in prospettiva, rappresentare un valido stimolo per

²⁷ Cfr. Proposta di modificazione (art. 5) presentata dalla Giunta il 16 aprile 1986: IX legislatura, Doc. II, n. 22 in http://legislature.camera.it/_dati/leg09/lavori/stampati/pdf/002_022001.pdf

²⁸ Cfr. Proposta di modificazione al Regolamento presentata dalla Giunta il 21 luglio 1987: X legislatura, Doc. II, n. 4 in http://legislature.camera.it/_dati/leg10/lavori/stampati/pdf/002_004001.pdf

un maggior coordinamento interministeriale e, in definitiva, costituire il motore capace di avviare - superando vischiosità e resistenze burocratiche - la riforma dei Ministeri²⁹.

La modifica dell'art. 49 del Regolamento, in materia di regime delle votazioni, approvata il 13 ottobre 1988 ha costituito senza dubbio un esempio di come nel nostro sistema istituzionale una modifica di un Regolamento parlamentare (quantitativamente, peraltro, assai circoscritta) abbia potuto rappresentare un passaggio politico-istituzionale di cruciale importanza.

Con la proposta di riforma del 1988³⁰, approvata al termine di un dibattito che aveva impegnato le forze politiche sia nelle aule parlamentari che fuori, venne a mutare profondamente la disciplina delle votazioni alla Camera, storicamente imperniata sul *favor* per il voto segreto.

Il testo del Regolamento del 1971 aveva, infatti, previsto che le votazioni potessero aver luogo indifferentemente a scrutinio palese o segreto e che in caso di concorso di diverse richieste prevalesse lo scrutinio segreto. A completamento di tale disciplina vi era poi l'art. 91 del Regolamento che prevedeva lo scrutinio segreto come obbligatorio nella votazione finale dei progetti di legge, modalità di votazione prevista dall'art. 63 dello Statuto albertino, e che, dopo la Costituzione del 1948 che pure non l'aveva riproposta, era stata comunque mantenuta nel Regolamento della Camera.

²⁹ Ivi, p. 5.

³⁰ Cfr. Proposta di modificazione al Regolamento presentata dalla Giunta il 23 settembre 1988: X legislatura, Doc. II n. 16 in

http://legislature.camera.it/_dati/leg10/lavori/stampati/pdf/002_016001.pdf

Il dibattito sulla riforma del voto segreto, al fine di limitare la possibilità di farvi ricorso, si era già avviato a partire dai primi anni '80, in relazione soprattutto al manifestarsi del fenomeno dei c.d. 'franchi tiratori'. Tale fenomeno era apparso in quegli anni nei suoi effetti più eclatanti quando, in occasione delle votazioni fiduciarie sull'approvazione di alcuni decreti-legge, all'esito positivo della votazione fiduciaria aveva fatto seguito poi la reiezione del decreto-legge in occasione del voto finale a scrutinio segreto, con conseguente sostanziale negazione della fiducia al Governo, precedentemente concessa.

In tale contesto, quindi, si svolse il dibattito tra quanti sostenevano lo scrutinio segreto come presidio fondamentale per il libero svolgimento del mandato parlamentare, ammettendo lo scrutinio palese per le sole deliberazioni di carattere finanziario, e quanti invece sostenevano la necessità di assicurare la trasparenza delle deliberazioni parlamentari e l'assunzione di chiare responsabilità verso gli elettori da parte dei membri del Parlamento.

Il Relatore Ciaffi aveva sottolineato come

lo stesso sistema delle garanzie di libertà in un moderno Stato di diritto [...] sempre più si articola in un equilibrio di poteri dove la forza dell'opinione pubblica controlli, e contenga, se del caso, il potere dei partiti; tutti insieme riconducano gruppi di pressione e corporativismi all'interesse generale; il rappresentante popolare sia più libero, all'interno di questo bilanciamento, per assolvere manifestamente al suo mandato³¹.

Il Relatore evidenziò, infine, come il voto palese fosse la regola della vita politica e parlamentare delle democrazie oc-

³¹ Ivi, pp. 1-2.

cidentalmente «sempre più orientata verso un bipolarismo dialettico, nel quale il confronto tra maggioranza e opposizione sui problemi del paese deve avvenire alla luce del sole, con la massima chiarezza»³².

Il testo elaborato (e che sarà poi quello destinato ad entrare in vigore) introduceva quindi il voto palese come modalità ordinaria di votazione, con la previsione dello scrutinio segreto obbligatorio solo per le votazioni riguardanti persone sia in Assemblea sia in Commissione, e, solo in Assemblea, il voto segreto a richiesta per le votazioni che incidessero sui principi e sui diritti di libertà di cui agli articoli 6, da 13 a 22 e da 24 a 27 della Costituzione, sui diritti della famiglia di cui agli articoli 29, 30 e 31, comma 2, e sui diritti della persona umana di cui all'articolo 32, comma secondo, della Costituzione. Lo scrutinio segreto veniva altresì previsto in Assemblea, sempre a richiesta, nelle votazioni sulle modifiche al Regolamento, sull'istituzione di Commissioni parlamentari di inchiesta, sulle leggi ordinarie relative agli organi costituzionali dello Stato e agli organi delle Regioni, nonché sulle leggi elettorali; era, invece, escluso nelle votazioni concernenti la legge finanziaria, le leggi di bilancio, le leggi collegate, previste dalla legge 23 agosto 1988, n. 362, e tutte le deliberazioni che abbiano comunque conseguenze finanziarie.

Durante i lavori parlamentari, emersero le contrapposte visioni. Nella seduta del 13 ottobre 1988, all'On. Visco, che si astenne dal voto, dichiarando di avere sempre «difeso il voto segreto come prerogativa del Parlamento nei confronti

³² Ivi, p. 8.

dell'esecutivo», rispose l'On. Battistuzzi affermando che in questo voto

c'è la preservazione di aree di foro interno che dovranno essere garantite come tali; c'è la responsabilità degli eletti quale presupposto del giudizio degli elettori; c'è il superamento di un metodo che ha accentuato la deformazione di un Parlamento che governa e di un Governo che legifera, in una dannosa confusione di ruoli, con conseguente deresponsabilizzazione generale, che ha portato al trionfo delle manovre di puro potere e del particolarismo al confine con il personalismo³³.

Sempre nel corso della X legislatura, il 28 giugno 1989 è stata approvata la proposta della Giunta³⁴, con l'introduzione di uno specifico procedimento per l'autorizzazione a procedere in relazione ai c.d. "reati ministeriali", di cui all'art. 96 della Costituzione. Tali modifiche conseguivano alla revisione dell'articolo 96 operata dalla legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, con la quale si era abrogata la così detta giustizia politica.

Ne corso della seduta del 28 giugno 1989 la Camera approvò anche un pacchetto riforme regolamentari, al fine di tenere conto della profonda riforma degli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio operata dalla legge 23 agosto 1988, n. 362, attraverso la modifica della legge 468 del 1978.

³³ Cfr. Atti parlamentari, X Legislatura – Discussioni – Seduta del 13 ottobre 1988, Resoconto stenografico, pp. 204012 e 204014, in https://www.camera.it/_dati/leg10/lavori/stenografici/sed0190/sed0190.pdf

³⁴ Cfr. Proposta di aggiunta (artt. 18-bis, 18-ter, 18-quater) al Regolamento presentata il 1° giugno 1989: X legislatura, Doc. II n. 20 in http://legislature.camera.it/_dati/leg10/lavori/stampati/pdf/002_020001.pdf

La Camera non solo adeguò il proprio apparato regolamentare alle novità legislative introdotte in materia contabile, ma proseguì, dopo la riforma del 1983, ad un più generale affinamento delle proprie procedure di bilancio in un momento storico nel quale la sensibilità ai temi della finanza pubblica era via via aumentata.

Il 28 febbraio 1990 fu approvata una modifica che introduceva i nuovi commi *3-bis*, *3-ter* e *4-bis* nell'articolo 16 del Regolamento e sostituì il comma 4 con due nuovi commi, incidendo sulla procedura per la modificazione del Regolamento della Camera, rispondendo a un'esigenza di superamento della c.d. "procedura per principi".

La procedura in questione, delineata all'inizio degli anni '80 per contrastare il fenomeno dell'ostruzionismo, aveva dato origine a vivaci contestazioni in occasione della modifica delle norme regolamentari sul voto segreto del 1988.

La Giunta per il Regolamento prese in considerazione diverse opzioni di modifica dell'articolo 16, predisponendo una soluzione normativa che tenesse conto di due esigenze fondamentali: assicurare da un lato un'ampia partecipazione dei parlamentari alla predisposizione delle modifiche regolamentari e, dall'altro, evitare che in tale procedimento si potesse far ricorso a pratiche di ostruzionismo esasperato³⁵.

La riforma ha previsto la possibilità per ciascun deputato di avanzare proposte contenenti principi e criteri direttivi per la riformulazione del testo della Giunta, con la possibilità di

³⁵ Cfr. Proposta di modificazione al Regolamento presentata l'11 ottobre 1989: X legislatura, Doc. II n. 24 in

http://legislature.camera.it/_dati/leg10/lavori/stampati/pdf/002_024001.pdf

chiedere la votazione per parti separate in relazione a singoli principi e criteri direttivi; la votazione finale della modifica predisposta dalla Giunta, qualora tutti i principi e criteri direttivi siano respinti. Qualora invece una o più proposte siano approvate, la Giunta deve presentare un nuovo testo che recepisca i principi indicati, traducendoli in norme regolamentari ed è prevista la facoltà in questo caso per un presidente di gruppo o almeno venti deputati, qualora vi sia dissenso sul modo in cui la Giunta ha recepito i principi ed i criteri direttivi, di presentare proposte interamente sostitutive del testo della Giunta.

Infine, la proposta di modifica agli articoli 23, 24 25, e 44 e di inserimento degli articoli 25-*bis* e 154 hanno ulteriormente definito, dopo la revisione già operata nel 1981, la disciplina degli strumenti della programmazione dei lavori della Camera³⁶.

Le modifiche approvate, pur mantenendo come prioritario il criterio dell'unanimità nel metodo della programmazione in seno alla Conferenza dei Presidenti di gruppo, introducevano una disciplina nuova rispetto a quella del 1981 per il caso in cui tale unanimità non fosse raggiunta, al fine di contemperare le garanzie della minoranza e l'esigenza di certezza dei tempi per l'iter dei provvedimenti in assemblea. Ed invece, il programma, ove predisposto all'unanimità, sarebbe diventato impegnativo dopo la comunicazione all'Assemblea e, in assenza di unanimità, lo avrebbe predisposto il Presidente.

³⁶ Cfr. Proposta della Giunta presentata il 9 novembre 1989: X legislatura, Doc. II n. 25 in

http://legislature.camera.it/_dati/leg10/lavori/stampati/pdf/002_025001.pdf

Mentre nel testo del 1981 il programma era predisposto «sulla base degli orientamenti prevalenti e tenuto conto delle altre proposte che risultino in minoranza», con la modifica operata esso doveva essere predisposto “tenendo conto delle indicazioni del Governo” e inserendovi “le proposte prevalenti nonché quelle in minoranza in rapporto alla consistenza dei Gruppi consenzienti”. Infine, i provvedimenti relativi ai bilanci, le leggi collegate alla manovra finanziaria e gli atti dovuti diversi dalla conversione in legge dei decreti-legge sarebbero stati inseriti nel programma in deroga ai criteri sopra richiamati (art. 23).

Si introdussero regole analoghe anche per la predisposizione del calendario (art. 24), introducendo per la prima volta la possibilità di operare per la discussione di un disegno di legge il contingentamento dei tempi.

Dall'*excursus* che precede si può apprezzare come le modifiche del 1981 iniziarono una stagione di riformismo diretto a migliorare la capacità decisionale del Parlamento: in particolare, le modifiche del 1983 e del 1986 hanno segnato un progressivo allontanamento dal principio di parità di tutti i gruppi parlamentari.

Nel 1988 è stata modificata la previsione regolamentare del 1971 che prevedeva la votazione «a scrutinio palese o segreto», introducendo la regola del voto palese (derogabile solo in casi circoscritti). La nuova regola rafforzava la posizione del Governo che grazie al voto palese può controllare il comportamento dei parlamentari della maggioranza, soprattutto in relazione all'approvazione dei provvedimenti qualificanti il suo indirizzo politico, ed evita la pratica dei 'franchi tiratori'.

Le modifiche dei regolamenti parlamentari non solo segnavano ma indirizzavano l'evoluzione del sistema, che si allontanava sempre più dai moduli del parlamentarismo compromissorio, per cominciare a riconoscere al Governo e alla maggioranza una posizione differenziata rispetto alla minoranza nella direzione dei lavori parlamentari.

Le modifiche del 1990 hanno valorizzato il ruolo del Governo nella programmazione dei lavori parlamentari.

In questo modo sono state dettate le basi per le modifiche del 1997-1999, dovute alla svolta maggioritaria del 1993, chiaramente ispirate al riconoscimento della differenziazione funzionale tra il complesso Governo-maggioranza cui spetta il potere di indirizzo politico, e l'opposizione con funzione di controllo.

2. La proposta di modifica della Parte II della Costituzione

Quando divenne Presidente della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, succedendo a Ciriaco De Mita, il 10 marzo 1993, Nilde Iotti ebbe modo di esprimere compiutamente le sue idee sulla forma di stato e di governo che avrebbe voluto per l'Italia, traducendole nel testo di proposta di modifica della Parte II della Costituzione.

Appena eletta Presidente, nella seduta del 10 marzo 1993, Nilde Iotti richiamò l'attenzione sulla necessità che il lavoro della Commissione dovesse essere portato a conoscenza dell'opinione pubblica attraverso una corretta comunicazione con i mezzi di informazione da parte della Commissione, «per far sì che sappia, nel modo più diffuso possibile, che cosa

si fa in questa sede e quali sono le conseguenze delle proposte avanzate»³⁷.

Il disegno di legge *Revisione della parte seconda della Costituzione* (S. 1789 / C. 3597), di iniziativa della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, fu presentato alle camere l'11 gennaio 1994. Si trattava di un progetto, organico, ma non compiuto a causa della fine anticipata della legislatura dovuta a Tangentopoli.

Nella relazione alle Camere, Nilde Iotti affermava

L'atmosfera inquieta e carica di minacce, il sempre maggior numero di inquisiti ha tolto prestigio al Parlamento, le sempre più accentuate incertezze della situazione politica, ci hanno indotto a presentare il progetto al punto in cui esso è giunto, perché possa restare come documento per il futuro lavoro³⁸.

Nel presentare il progetto di riforma costituzionale Nilde Iotti ne riassunse i punti salienti

un'ampia riforma del rapporto Stato-Regioni... al limite del federalismo; nuove regole in materia di formazione del governo con la creazione della figura del Primo Ministro eletto a maggioranza assoluta del Parlamento e l'accentuazione del suo ruolo di guida dell'esecutivo; la cosiddetta sfiducia costruttiva; nuove regole in materia di bilanci, contro l'abuso della decretazione d'urgenza; delegificazione e potere regolamentare del governo, organizzazione della

³⁷ Cfr. resoconto stenografico della seduta n. 25 del 10 marzo 1993, p. 1270, in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/169428.pdf>.

³⁸ Cfr. Relazione del Presidente della Commissione al Progetto di legge costituzionale di Revisione della parte seconda della Costituzione, p. 6, in [http://notes9.senato.it/Web/senato.nsf/0/33c62118d6496f3dc1257e0d0062b350/\\$FILE/ddl_1789.pdf](http://notes9.senato.it/Web/senato.nsf/0/33c62118d6496f3dc1257e0d0062b350/$FILE/ddl_1789.pdf)

pubblica amministrazione; la durata quadriennale della legislatura e l'ampliamento del potere d'inchiesta delle Camere³⁹.

Disse la Iotti: «il progetto si presenta organico... ma non compiuto», rinvenendo i motivi di tale incompiutezza nel mancato accordo sulla riforma del Parlamento, pur se «si era vicini ad un accordo per la diminuzione dei deputati da 630 a 400, e dei senatori da 315 a 200 e per una certa distinzione dei compiti tra le due Camere») e sulla composizione mista del Senato, rappresentativo per metà di regioni e poteri locali⁴⁰.

Nell'ultima seduta del 21 dicembre 1993 la Presidente volle rendere chiara la sua piena condivisione della proposta del relatore Bassanini sulla forma di governo.

Con riferimento alla proposta di riforma che prevedeva un Senato che fosse espressione anche delle regioni, che aveva sollevato i più accesi contrasti, premettendo che c'era stata un'unanime convergenza nell'accentuare l'autonomia regionale "al limite del federalismo" in sede di approvazione della proposta di riforma della forma di stato, disse: «Mi preoccuperebbe fortemente un regionalismo che non trovasse un momento di incontro e di confronto in uno degli organi centrali dello Stato qual è appunto il Senato»⁴¹.

Affermò poi come la previsione della formazione del Governo e in particolare l'elezione del Primo Ministro da parte delle camere riunite contenuta nella proposta del relatore fosse "essenziale e molto importante", così come la previsione

³⁹ *Ivi*, p. 5.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Cfr. resoconto stenografico della seduta n. 63 del 21 dicembre 1993, p. 2391, in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/169923.pdf>.

che il Primo Ministro potesse strutturare liberamente l'esecutivo, nominando e revocando i Ministri e di una struttura governativa più snella, con un numero ridotto di Ministri, sull'esempio di quella britannica⁴².

Sul punto, poco prima, l'On. Augusto Barbera aveva acutamente osservato che già solo questa previsione rendesse in qualche modo superato il principio del bicameralismo paritario, nel senso di non richiedere due mozioni di fiducia distinte in ciascun ramo del Parlamento⁴³.

Il relatore Bassanini ringraziò la Presidente ricordando come si fosse seguita la via, da molti anni da lei stessa indicata, della cautela nell'introdurre istituti anche di altri ordinamenti, tenendo sempre conto del grado di maturità del dibattito nel nostro Paese⁴⁴.

Poiché sul bicameralismo differenziato, però, e in particolare sulla proposta di composizione mista del Senato (per metà composto da rappresentanti eletti direttamente dai cittadini e per metà composto dai presidenti delle giunte regionali e da consiglieri regionali eletti con elezioni di secondo grado) si erano registrate diverse posizioni critiche espresse in particolare dal gruppo della DC, la Presidente concluse che era più opportuno ammettere che sulla questione la Commissione non era stata in grado di esprimere una posizione comune. La stessa sorte ebbe la proposta di riduzione del numero dei parlamentari (in quanto legata alle modalità di composizione del Senato), tema relativamente al quale la Presidente non mancò

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ivi*, p. 2389.

⁴⁴ *Ivi*, p. 2393.

di sottolineare l'importanza per l'opinione pubblica, testimoniando ancora una volta la sua costante sintonia con il Paese.

Alla fine, la Commissione approvò la proposta, esclusa la parte relativa al bicameralismo.

Il lavoro della Commissione è comunque stato fondamentale per ciò che avvenne dopo: tutto ciò di cui si era discusso, anche le parti che in mancanza di un largo consenso non furono inserite nel progetto di legge costituzionale approvato dalla Commissione, ha costituito la base, come si auguravano i suoi componenti e la stessa Presidente Iotti, per gli sviluppi successivi.

La legge n. 59/1997, di attribuzione di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali e per la riforma della pubblica amministrazione e la semplificazione, il d.lgs. n. 300/1999 sulla riforma del Governo, la legge costituzionale n. 1/1999 (forma di governo regionale e autonomia statutaria delle regioni), la legge costituzionale n. 3/2001 sulla riforma del Titolo V, il disegno di legge costituzionale di riforma del bicameralismo e del Titolo V approvato il 12 aprile 2016 ma bocciato con il referendum del 4 dicembre 2016 e il disegno di legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari e sul limite di cinque per i senatori a vita (quale numero massimo come aveva sostenuto la Iotti), approvato l'8 ottobre 2019 e promosso, invece, con il referendum del 20-21 settembre 2020 (e divenuto, quindi, legge costituzionale n. 1 del 21 ottobre 2020), possono essere considerati tutti, a buon diritto, 'figli' suoi e della Commissione da lei presieduta.

Claudia Giurintano

Nilde Iotti: il contributo critico e battagliero per la costruzione di un'Europa democratica

Introduzione

Nella lettera del settembre 2010 indirizzata al Comitato per la costituzione della Fondazione Nilde Iotti, il Presidente Giorgio Napolitano utilizzava l'espressione «donna come le altre» per cogliere, oltre la ricchezza e la complessità dell'impegno pubblico di una madre della nostra Repubblica, la dimensione di una donna che, «una volta assunta ai più alti livelli di responsabilità e di autorità», non si era chiusa in quel ruolo, non aveva coperto «i suoi tratti umani più intimi e profondi»¹. In questa molteplicità di espressioni dell'impegno pubblico di Nilde Iotti ho cercato di ritagliarmi un piccolo spazio, incentrando la mia attenzione sui primi anni della sua attività nel Parlamento europeo, per esaminare le sue riflessioni, le battaglie condotte per la costruzione di un potere democratico europeo. Un'esperienza, quella nel Parlamento europeo, iniziata nel 1969 e terminata nel 1979², anno in cui

¹ *La lettera del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano indirizzata al Comitato per la costituzione della Fondazione Nilde Iotti*, Roma, 23 settembre 2010, in *Nilde. Parole e scritti 1955-1998*, a cura del Comitato per la costituzione della Fondazione Iotti, Edizioni Health Communication, Roma, 2010, p. 6.

² Per una sintesi sul processo di integrazione europea nel decennio '69-'79 si vedano G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea (1926-2005)*, Laterza, Roma-Bari, 2008, pp. 133-185; E. R. PAPA, *Storia dell'unificazione europea*, Bompiani, Milano, 2006, pp. 171-191.

Iotti avrebbe lasciato il seggio europeo per occupare lo scranno di primo Presidente donna della Camera dei deputati della Repubblica. Un anno, il 1979, nel quale si svolsero le prime elezioni dirette del Parlamento europeo che avrebbe scelto come Presidente un'altra donna, Simone Veil, per la prima volta a capo di un'istituzione europea.

La partecipazione di Nilde Iotti al Parlamento europeo³, ulteriore tappa della sua «progressione», termine da lei preferito a quello di «carriera», era l'esito di una nuova strategia del Partito comunista italiano in tema d'integrazione europea. Il 1968 era stato segnato dagli effetti dell'invasione sovietica della Cecoslovacchia⁴, e l'europeismo del Pci, anche a seguito della conferenza di Karlovy Vary del 1967, avrebbe seguito un percorso che sarebbe coinciso con il distacco dall'Unione sovietica e con l'affermazione dei valori democratici. Su questi temi disponiamo d'importanti contributi di studiosi che hanno indagato la dimensione europea del PCI, o hanno esaminato il dibattito creato nel novembre del 1971 dal convegno romano *I comunisti italiani e l'Europa* promosso dal Centro Studi di Politica Economica (CeSPE) e dai gruppi parlamentari del Pci, e considerato tappa significativa dell'avvi-

³ R. PALANZA, *Nilde Iotti e l'Europa*. 2 maggio 2017, in <http://www.fondazioneildeiotti.it/docs/documento1429263.pdf>.

⁴ Il Pci avrebbe risposto con un comunicato critico voluto da Longo che, tuttavia, come osservano Maggiorani e Ferrari, non può essere considerato il primo strappo nei confronti dell'URSS, ma solo un primo elemento di una evoluzione, poiché in realtà il Pci avrebbe continuato ad avere rapporti con il partito sovietico giudicando quell'invasione come una «macchia riprovevole ma episodica». M. MAGGIORANI, P. FERRARI, *Introduzione. Europeismo e PCI: una riflessione storica*, in *L'Europa da Togliatti a Berlinguer. Testimonianze e Documenti: 1945-1984*, postfazione di G. Napolitano, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 43.

cinamento del Pci all'Europa⁵. Tra questi studiosi, per citarne solo alcuni, vanno ricordati Severino Galante⁶, Mauro Maggiorani⁷, Paolo Ferrari,⁸ Silvio Pons⁹. Studiosi che hanno, tra le altre cose, evidenziato l'evoluzione dell'atteggiamento del Pci che da oppositore, da avversario, nei confronti delle nascenti istituzioni europee - interpretate come ostili per il «carattere atlantico dei trattati» e per il loro «contenuto antisovietico»¹⁰ - giunse a posizioni di indifferenza, per poi approdare, nel 1969, alla partecipazione nella delegazione del Parlamento europeo inviata dal Parlamento italiano come espressione di tutte le forze politiche¹¹.

⁵ Ivi, p. 40.

⁶ S. GALANTE, *Il Partito comunista italiano e l'integrazione europea. Il decennio del rifiuto: 1947-1957*, Liviana Editrice, Padova, 1988.

⁷ Si veda il lavoro sui comunisti italiani e l'integrazione europea (dal 1957 al 1969), ideale prosecuzione cronologica del volume di Galante: M. MAGGIORANI, *L'Europa degli altri. Comunisti italiani e integrazione europea: 1957-1969*, Carocci, Roma, 1998.

⁸ Cfr. il bel volume P. FERRARI, *In cammino verso Occidente: Berlinguer, il PCI e la comunità europea negli anni '70*, CLUEB, Bologna 2007 e la raccolta dei preziosi documenti e testimonianze su *Europeismo e PCI* curata insieme a M. MAGGIORANI, *L'Europa da Togliatti a Berlinguer. Testimonianze e Documenti: 1945-1984*, cit.

⁹ Tra gli altri contributi di PONS cfr. *L'Italia e l'Europa nella politica del Pci*, in F. Romero, A. Varsori (a cura di), *Nazione, interdipendenza, integrazione: le relazioni internazionali dell'Italia (1917-1989)*, vol. I, Carocci, Roma, 2006, pp. 317-331.

¹⁰ M. MAGGIORANI, *Il partito comunista italiano e l'integrazione europea. Alla ricerca di un nuovo punto di riferimento: 1957-1969*, in «Storia delle relazioni internazionali», vol. XIII/1998/2, Anno XIV/1999/1, *L'Italia e il processo di integrazione europea: prospettive di ricerca e revisione storiografica*, a cura di A. Varsori, Il Mulino, Firenze, p. 193. Sull'antiamericanismo del PCI si rinvia ad A. GUIZO, *La colomba e la spada: lotta per la pace e antiamericanismo nella politica del partito comunista italiano, 1949-1954*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006.

¹¹ L'indifferenza si era espressa già nel 1953 quando Togliatti, parlando al Comitato centrale del partito, aveva riferito che l'europeismo si manifestava come un processo contraddittorio perché, con il suo passo avanti e due indietro, era percepito dall'uomo «comune» come uno sforzo privo di realtà. Cfr. Intervento di Palmiro Togliatti al Comitato Centrale del Partito del 7 dicembre

La prospettiva di accettazione dell'europeismo, pertanto, esprimeva un aspetto positivo della storia del partito che maturava una riflessione democratica. Una prospettiva frutto di un complessivo ripensamento ideologico, come avrebbe commentato Spinelli¹², o piuttosto frutto della capacità, grazie alle personalità non rigide che guidavano il partito, di cogliere nell'evoluzione dei tempi la necessaria maturazione delle posizioni iniziali come un fatto storico inderogabile.

L'ingresso dei comunisti nel Parlamento europeo, avvenuto l'11 marzo del 1969¹³, segnava così la transizione del Pci dai tempi di Togliatti¹⁴ a quelli a cui sarebbe giunto con Ber-

1953, citato, in M. MAGGIORANI, *Il partito comunista italiano e l'integrazione europea*, cit., p. 196.

¹² Cfr. M. MAGGIORANI, P. FERRARI, *Introduzione. Europeismo e PCI: una riflessione storica*, cit., p. 11.

¹³ La seduta del Parlamento fu aperta da Ferruccio Parri, eletto presidente del Parlamento anche grazie ai voti dei comunisti e scelto, come avrebbe dichiarato Iotti anche perché era un politico noto. Negli anni successivi, Iotti avrebbe continuato a rammentare quel discorso di apertura di Parri come eccessivamente prolisso per quell'ambiente in cui non si parlava a lungo e si era abituati a uno stile sbrigativo.

¹⁴ Nel 1948, sulle pagine della «Rinascita» Togliatti avrebbe rivolto agli pseudo-europeisti il duro articolo *Federalismo europeo?* nel quale avrebbe sostenuto l'idea di un'Europa «dall'Atlantico agli Urali», per certi versi, come ha osservato Maggiorani, simile a quella di De Gaulle perché si trattava di una Panneuropa che non metteva in discussione la sovranità dei singoli Stati e dunque lontana da un modello specificamente federalista. Togliatti giudicava l'idea di una federazione dei popoli e Stati europei come «uno dei punti di approdo dell'ingenuo e astratto pacifismo razionalistico settecentesco», l'espressione di una pura «fantasia» finalizzata a creare un nuovo stato «plurinazionale», che testimoniava la mancanza di «una minima dose di senso storico». Si veda P. TOGLIATTI, *Federalismo europeo?* «Rinascita», 11 novembre 1948, ora in M. MAGGIORANI, P. FERRARI, *L'Europa da Togliatti a Berlinguer. Testimonianze e Documenti: 1945-1984*, cit., pp. 217-222. Nel 1963, sulle pagine della stessa rivista, Togliatti sarebbe tornato a spiegare i motivi della diffidenza dei comunisti rispetto ai movimenti europeistici che egli motivava come conseguenza della confusione tra Europa ed Europa occidentale, rispetto alla dimensione geogra-

linguer¹⁵. Cioè, dai tempi in cui il Pci, unico partito, aveva votato contro i Trattati di Roma, al Pci di Berlinguer¹⁶ con il quale il partito avrebbe raggiunto una fase storica di autonomia, sarebbe approdato alla logica comunitaria, ossia a interpretare l'uropeismo come il «campo» nel quale «tutte le forze di sinistra del vecchio continente», come avrebbe detto Berlinguer nel 1971, avrebbero potuto fare «rapidamente seri passi in avanti»¹⁷. Un nuovo percorso nel quale la già citata Conferenza dei partiti comunisti, svoltasi a Karlovy Vary nell'aprile del 1967, era stata un momento importante perché aveva approvato la creazione di un sistema di sicurezza collettiva fondato sulla pacifica convivenza degli Stati, sulla sospensione delle armi nucleari e la rinuncia all'uso della forza. Dopo la conferenza di Karlovy Vary, come scrivono Maggiorani e Ferrari, «il Pci diventò protagonista nel rilanciare il concetto di distensione facendone il cardine della politica internaziona-

fica di un'Europa dall'Atlantico agli Urali. L'Europa occidentale, l'Europa della Nato esprimeva per Togliatti il «blocco militare» che spezzava in due il Vecchio continente. P. TOGLIATTI, *Un europeismo democratico*, ora ivi, pp. 266-271.

¹⁵ Sull'eurocomunismo di Berlinguer si veda S. PONS, *La formazione della politica internazionale di Berlinguer: Europa, NATO e URSS (1968-1976)*, in P. Craveri, G. Quagliariello (a cura di), *Atlantismo ed europeismo*, Atti del Convegno *Prospettiva atlantica, prospettiva europea 1949-1970*, Napoli 7-9 giugno 2001, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003, pp. 589-610; G. LUISE, *La politica istituzionale di Enrico Berlinguer. Tra compromesso storico ed eurocomunismo*, in F. VITTORIA, G. LUISE, *Democrazia (in) compiuta. Moro e Berlinguer. La stagione della solidarietà nazionale tra storia e istituzioni*, PS, pp. 58-95.

¹⁶ Sul contributo di Berlinguer nel ricentrare la collocazione del partito nell'ambito storico, politico e istituzionale dell'Europa comunitaria, si vedano le osservazioni di Giorgio Napolitano nell'intervista *La lotta in Italia, la lotta in Europa*, Roma 19 giugno 2003, in *L'Europa da Togliatti a Berlinguer. Testimonianze e Documenti: 1945-1984*, cit., pp. 141-150.

¹⁷ Relazione di Enrico Berlinguer nella preparazione del XIII Congresso, «L'Unità», 12 novembre 1971, citato ivi, p. 205

le e interna»¹⁸. Una posizione coerente con la sollecitazione espressa da Amendola nel 1962 al Convegno *Le tendenze del capitalismo italiano*, di riconoscere gli errori commessi dal suo partito e di modificare i rapporti di forza nell'Europa occidentale attraverso una battaglia della sinistra europea. I comunisti italiani, il movimento operaio e democratico occidentale erano chiamati ad assumere un nuovo ruolo per realizzare un'Europa democratica e per questo non potevano restare indifferenti.

Il PCI non aveva avuto timore di esprimere la sua opposizione alle prime tappe del processo di integrazione che aveva motivato alla luce del binomio europeismo-atlantismo¹⁹. Il duro dissenso si era manifestato in occasione del progetto CED che, come affermava Iotti, era stato inteso dai comunisti come la «riproduzione, sul piano europeo, del Patto Atlantico», espressione di una divisione dell'Europa, di una comunità di difesa che andava ad affiancare la NATO per costituire una formazione politico-militare occidentale che avrebbe dovuto opporsi ai paesi dell'Est-europeo. Anche negli anni successivi, Iotti avrebbe continuato a difendere quella posizione come risposta a un atto di «politica estera» dell'Italia che desiderava legarsi alle sorti «dell'imperialismo degli Stati Uniti d'America», ma che tuttavia non significava il rifiuto di qualunque collaborazione internazionale. Eppure, proprio quel

¹⁸ M. MAGGIORANI, P. FERRARI, *Introduzione. Europeismo e PCI: una riflessione storica*, cit., p. 42.

¹⁹ Per approfondimenti si veda A. GUIZO, *L'Europa e l'Alleanza Atlantica nella politica internazionale del PCI degli anni '50 e '60. Tra lealtà sovranazionale e collocazione reale*, in P. CRAVERI, G. QUAGLIARELLO (a cura di), *Atlantismo ed europeismo*, cit., pp. 205-248.

fallimento della CED aveva avuto il merito indiretto, secondo Iotti, di spingere i governi occidentali a non proseguire nel progetto di forme militari, ma di operare a favore di un'Europa che desiderava diventare qualcosa di politico «per evitare che ci fossero guerre e si ritornasse a un passato deprecato da tutti»²⁰.

Iotti riteneva che il fallimento della CED avesse dato la spinta “europeista” anche alla CGIL e rifiutava l'ipotesi che fosse stato il sindacato a spingere, nella seconda metà degli anni '60, il Pci verso l'integrazione europea, anche per «la presenza della corrente socialista che non mancava di tenere i legami con il socialismo europeo»²¹ e che aveva visto il Psi passare dall'opposizione alla CEEA «all'astensione parlamentare sul MEC²² e al sostegno sull'Euratom»²³. Per Iotti, piuttosto, la CGIL, «nella migliore delle ipotesi», aveva elaborato «in pari tempo» rispetto al Pci quel processo che aveva reso consapevoli i comunisti italiani di non lasciare quel campo al-

²⁰ *1969: una pattuglia dei comunisti al Parlamento europeo*, Intervista a Nilde Iotti (Roma, 18 gennaio 1995), cit., p. 125.

²¹ A. CIAMPANI, *Un'Europa sociale: percorsi sindacali e ragioni politiche del contributo italiano*, in *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, a cura di P. CRAVERI E A. VARSORI, FrancoAngeli, Milano, 2009, p. 298.

²² Il Mercato Comune Europeo, stabilito dal Trattato di Roma, si realizzò con l'unione doganale nel 1968. Nel 1970, invece, si assistette alla «eliminazione dei contingenti, la libera circolazione dei cittadini e dei lavoratori e una certa armonizzazione fiscale ottenuta con l'introduzione generalizzata dell'imposta sul valore aggiunto».

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/33/il-mercato-interno-principi-general>

²³ A. CIAMPANI, *Un'Europa sociale: percorsi sindacali e ragioni politiche del contributo italiano*, cit., p. 300.

le sole forze conservatrici, ma di essere presenti nel posto di combattimento²⁴.

1. *L'ingresso al Parlamento di Strasburgo*

Nessun paese europeo, come avrebbe rammentato Iotti nell'intervista raccolta nel gennaio del 1995 da Mauro Maggiorani, aveva inviato rappresentanti comunisti nelle delegazioni nazionali, mentre in Italia i socialisti ormai al governo non potevano escludere i comunisti e «condussero convintamente questa battaglia chiedendo che la delegazione italiana comprendesse anche i comunisti e tutte le forze rappresentate in Parlamento»²⁵.

Quell'ingresso in Parlamento non significava in realtà il pieno superamento della discriminazione. Sino al 1973, infatti, ai comunisti italiani fu impedito di costituirsi in gruppo parlamentare secondo quanto stabilito dal regolamento che tuttavia, come avrebbe osservato nove anni dopo Iotti al Congresso organizzato alla vigilia delle elezioni dirette, non era stato applicato per i gollisti. I comunisti, secondo quanto espresso da Amendola, «accettavano le regole del Parlamento anche se non avevano contribuito a determinarle, prendevano atto della realtà e intendevano operarvi nel quadro di una critica aspra ai limiti gravi della integrazione comunitaria»²⁶.

In quell'ingresso della "pattuglia dei comunisti" nel Parlamento europeo, Iotti avrebbe tenuto a mente l'importante

²⁴ 1969: *una pattuglia dei comunisti al Parlamento europeo*, Intervista a Nilde Iotti (Roma, 18 gennaio 1995), cit., p. 124.

²⁵ Ivi, p. 119.

²⁶ *Iotti: i comunisti nel Parlamento europeo*, in «l'Unità», 9 novembre 1978, p. 4.

indicazione di Amendola sulla linea da seguire, sull'atteggiamento da tenere all'interno di quel consesso europeo. Nel discorso pronunciato al PE il 12 marzo del 1969 a nome dei sette parlamentari italiani comunisti, Amendola presentò la partecipazione dei comunisti italiani come il superamento di una prima discriminazione incostituzionale che sarebbe stata superata se il PE fosse stato eletto a suffragio universale e diretto, con metodo proporzionale²⁷. I sette delegati del PCI erano stati scelti tenendo conto delle proposte dei membri della delegazione del partito e della provenienza geografica affinché potessero esprimere tutto il territorio nazionale.

Di quella delegazione, eterogenea rispetto all'autentica convinzione europeista, fecero parte - oltre ad Amendola, capo delegazione, e alla Iotti che lo sostituì più volte in questo ruolo²⁸ - Francescopaolo D'Angelosante, Agide Samaritani (morto per infarto a Strasburgo nel marzo del 1969 e sostituito dall'agrigentino Nicola Cipolla), Mauro Scoccimarro, Giovanni Bertoli e Silvio Leonardi.

Iotti non aveva nascosto i dubbi sulla fede europeista di alcuni compagni della delegazione, tanto da collocare Scoc-

²⁷ G. AMENDOLA, *Discorso al Parlamento europeo*, in *L'Europa da Togliatti a Berlinguer. Testimonianze e Documenti: 1945-1984*, cit., pp. 283-287. Amendola auspicava la fine di ogni discriminazione, consapevole che il partito da lui rappresentato, insieme a quelli di Parri (sinistra indipendente) e di Luzzatto (socialista di unità proletaria) raccoglievano, insieme, nel paese, 10 milioni di voti.

²⁸ Iotti ha spesso ricordato che Amendola, per la sua salute malferma, non era un *habitué* delle riunioni del PE tanto da intervenire solo quando sul tavolo vi erano questioni importantissime. Rammenterà che i suoi discorsi, tenuti anche nella veste di delegata di Amendola, erano a lungo applauditi, tanto da suscitare le reazioni «teatrali», come le definisce Maggiorani, di Spinelli, stupito che Iotti potesse esprimere quelle osservazioni che a lui erano costate l'espulsione dal partito.

cimarro tra coloro che avevano accettato di far parte di quel gruppo per avere una funzione ma che poi non aveva dato una spinta al progresso europeista del partito, come invece era avvenuto nel caso dell'abruzzese D'Angelosante²⁹ o del piemontese Leonardi³⁰ che avrebbe partecipato al Club del Coccodrillo³¹ e che Spinelli nel suo *Diario* avrebbe definito «sempre più federalista» e «sempre più spaesato spiritualmente fra comunismo e socialdemocrazia moderata»³². Ma il ruolo decisivo fu svolto da Amendola, tanto che nella commemorazione del 16 luglio 1980, la Presidente della Camera Iotti, rendendo omaggio al politico scomparso, avrebbe ricordato il contributo del «propugnatore instancabile della costruzione di un'Europa democratica, dei popoli» che avrebbe dovuto ave-

²⁹ D'Angelosante fu protagonista di una polemica con la deputata lussemburghese Lulling durante la discussione parlamentare sui regolamenti relativi alla tabacchicoltura. La deputata aveva gridato alla presenza della delegazione comunista «Raus raus», in tedesco «fuori, fuori», ricevendo una dura risposta di D'Angelosante che aveva ammutolito il Parlamento al grido «avete finito di dire "raus" in Europa». Su questa polemica, si veda l'intervista a Iotti, in *L'Europa da Togliatti a Berlinguer. Testimonianze e Documenti: 1945-1984*, cit., pp. 120-121.

³⁰ Questo il giudizio di Nilde Iotti su Leonardi: «non era una grande personalità del partito; [...] era un uomo di scienza parlamentare nazionale [...] che noi stimavamo molto per la verità. Lui, è vero, questa battaglia la fece tra i primi e noi lo seguimmo, ma non è che trovò degli ostacoli in questa battaglia. Se vogliamo fu il primo a trovare le ragioni per cui avremmo dovuto essere presenti a Strasburgo ma non trovò dei grandi ostacoli». Ivi, p. 124.

³¹ Sulla costituzione del Club del Coccodrillo (9 luglio 1980) e sulla creazione della Commissione istituzionale incaricata di preparare il progetto di un nuovo trattato, si veda P. V. DASTOLI, *L'azione del Club del Coccodrillo*, in A. Landuyt, D. Preda (a cura di), *I movimenti per l'unità europea (1970-1986)*, I, Il Mulino, Bologna, 2000, pp. 559-568.

³² Cfr. A. SPINELLI, 23 settembre 1970, in *Diario europeo 1970/1976*, Il Mulino, Bologna, 1991, p. 45.

re «nel suo organismo elettivo e rappresentativo» poteri effettivi e decisionali³³.

2. *La richiesta di revisione dei Trattati*

Il mandato europeo di Nilde Iotti si colloca in un decennio complesso del processo d'integrazione. Il 1969 era stato caratterizzato dal Consiglio di luglio (che aveva ripreso l'esame delle domande di adesione della Danimarca, Irlanda, Norvegia e Regno Unito), dal vertice dell'Aja³⁴ dell'1-2 dicembre – svoltosi appena dieci giorni prima della strage di Piazza Fontana -, che avrebbe deciso le direttrici di sviluppo della Comunità per gli anni Settanta. Anni in cui il processo d'integrazione, di allargamento della Comunità, avrebbe preso un indirizzo differente grazie ai nuovi equilibri creati nel Vecchio continente dalla Francia di Pompidou, desideroso di dare un indirizzo alla politica estera francese³⁵ in rottura con l'antiamericanismo di De Gaulle, e dalla Germania di Willy

³³ Camera dei deputati, Commemorazione di Giorgio Amendola, Seduta del 16 luglio 1980, in N. IOTTI, *Discorsi parlamentari (1946-1983)*, Camera dei deputati, Roma, Segreteria generale, 2003, p. 337.

³⁴ La Conferenza dell'Aja si sarebbe fatta promotrice, in quel decennio degli anni '70, d'importanti accordi, primo fra tutti un piano per la creazione di un'unione economica e monetaria e del mandato al Consiglio dei ministri di studiare un meccanismo per l'elezione diretta del Parlamento. Tra le altre iniziative: l'istituzione di un'Università europea, l'ampliamento della Comunità e della politica agricola: «presto o tardi – come scrivono Mammarella e Cacace – quasi tutti i progetti messi in cantiere all'Aja verranno realizzati o avviati a realizzazione, a esclusione di quella politica comune che avrebbe costituito il passaggio più significativo verso la federazione». G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea (1926-2005)*, cit., p. 137.

³⁵ Ivi, p. 135.

Brandt aperta alla *Ostpolitik*, alla politica di distensione con l'Unione Sovietica.

Nell'introduzione al volume degli atti del convegno del CeSPE, nato come organizzazione a servizio di chi svolgeva il lavoro europeo, «punto di appoggio», secondo l'espressione di Nilde Iotti, Amendola, rammentando il voto contrario dei comunisti ai Trattati di Roma, pose l'accento sulla necessaria responsabilità di farsi carico dei problemi nazionali che si traduceva nella proposta non di rottura dei Trattati, ma della loro revisione, per una trasformazione democratica della Comunità. Il tema, dibattuto al Convegno del CeSPE del 1971, era stato preannunciato da Amendola nel volumetto *I Comunisti e l'Europa*, pubblicato nel medesimo anno, al fine di esporre la strategia che il Pci avrebbe dovuto tenere in rapporto all'Europa ed educare i militanti comunisti sui temi del funzionamento del Parlamento e degli altri organismi comunitari.

Amendola promuoveva «un processo di più larga cooperazione economica e culturale, nella sicurezza collettiva e nel rispetto dell'indipendenza e dell'eguaglianza di tutti gli Stati»³⁶. Prendeva le distanze da chi, sbandierando la propria fede europeista, aveva accettato una riduzione dell'Europa ai soli sei Stati. E spiegava: «L'esistenza in Europa di Stati con diversa struttura sociale e politica non annulla per noi comunisti la esigenza di giungere alla costruzione di una unità europea, che sia lo sbocco della sua ricca e tumultuosa storia»³⁷.

³⁶ G. AMENDOLA, *Introduzione*, in *I comunisti italiani e l'Europa*, in «Quaderni di politica ed economia», nov.-dic. 1971, p. 8.

³⁷ *Ibidem*.

L'Europa, centro dello sviluppo e dell'espansione economica del capitalismo, era anche il luogo dello sviluppo di un pensiero politico, del marxismo, che aveva fornito «la critica di quel modo di produzione», indicato la trasformazione; il luogo nel quale la classe operaia aveva preso coscienza delle sue funzioni.

L'Europa della cooperazione e della sicurezza sarebbe stata terra d'incontro «del vecchio movimento operaio e democratico dei paesi capitalistici con le nuove forze emergenti liberate dalle varie forme di oppressione coloniale», allo scopo di pacificare il mondo e promuovere l'avanzata verso il socialismo, superando i blocchi, creando un'unità basata sul riconoscimento dell'indipendenza e dell'eguaglianza di tutti gli Stati, sulla rinuncia all'uso della forza, sulla riduzione degli armamenti, sull'eliminazione delle basi militari straniere³⁸.

La piccola Europa, sotto questo profilo, non sarebbe stata capace di far fronte alle contraddizioni interne, a svolgere una funzione positiva. Essa era sorta come organizzazione economica di paesi capitalistici che avevano costituito un blocco economico da opporre in funzione antisovietica, ma che aveva finito per acuitizzare la divisione del vecchio continente.

Con queste riflessioni, Amendola aveva aperto i lavori del Convegno CeSPE incentrato su tre relazioni fondamentali: quella di Leonardi sul processo di integrazione economica, di Cipolla sulla politica agricola e di Iotti sulla sovranità nazionale e le istituzioni comunitarie³⁹.

³⁸ *Ivi*, p. 13.

³⁹ Già nel verbale della riunione del 28 aprile 1970 del CeSPE, alla quale avevano partecipato tra gli altri Amendola, Leonardi, Scoccimarro e Iotti, era stata ribadita la questione della sovranazionalità tanto che nella relazione, tra i

Ripercorrendo gli anni dalla fine della seconda guerra mondiale, Iotti offriva nella sua relazione importanti spunti di riflessione su un tema complesso nel quale la trasformazione dei paesi da regimi capitalistici a socialisti, era accolta come un elemento di progresso che aveva liberato la «personalità umana» e condotto «allo sviluppo [...] del sentimento nazionale»⁴⁰. A tal proposito riferiva: «la sovranità nazionale cessa di essere un concetto astratto e diventa qualcosa di profondamente vissuto dalle masse popolari di questi paesi». Nel suo *excursus* finalizzato a spiegare la “vivacità” del sentimento nazionale, Iotti coglieva, parallelamente, l’affermazione di una tendenza opposta, prodotta dall’economia mondiale uscita dal secondo conflitto con la necessità di superare i limiti nazionali per dare vita ad accordi sovranazionali con «forme di integrazioni capaci di rispondere ai problemi economici del mondo moderno». Processi d’integrazione, sul piano economico e politico, che sebbene avvenuti sotto la spinta di grandi gruppi monopolistici internazionali, avevano rivelato la tendenza dell’economia moderna a superare i limiti nazionali come un processo oggettivo e di per sé «positivo», che sarebbe stato «vano contrastare»⁴¹.

problemi che necessitavano di un approfondimento e di una ricerca, erano state segnalate tre questioni principali: «1. Quali sono le nuove vie e le nuove procedure per portare avanti il processo di integrazione ancora confederativo, ma tendente a divenire federativo? 2. Il Consiglio dei ministri deve essere responsabilizzato e controllato al livello di Parlamenti nazionali (tesi francese)? 3. Oppure bisogna prospettare una soluzione alternativa al livello europeo?». CESP. Verbale riunione, in *L’Europa da Togliatti a Berlinguer. Testimonianze e Documenti: 1945-1984*, cit., p. 288.

⁴⁰ N. IOTTI, *Sovranità nazionale e istituzioni comunitarie*, in *I comunisti italiani e l’Europa*, in «Quaderni di politica ed economia», nov-dic. 1971, p. 79.

⁴¹ Ivi, p. 80.

Il problema della sovranità nazionale si presentava con aspetti differenti rispetto al passato. I processi d'integrazione, infatti, apparivano come momenti di sviluppo del mondo moderno e parte delle contraddizioni stesse della realtà. Tra le incoerenze, Iotti registrava la conquista dei popoli della loro indipendenza e libertà nazionale, ma al tempo stesso una sovranità nazionale condizionata da influenze, da accordi, che erano capaci di superare i «confini dei singoli paesi» e che avevano creato un «processo d'interdipendenza dei paesi e dei popoli». Nello stesso internazionalismo comunista Iotti rilevava l'esaltazione di un momento nazionalista, piuttosto che unitario, determinato dal COMECON⁴², concepito come risposta al piano Marshall e all'OECE, espressione di un «fatto nell'Est europeo a imitazione della Comunità europea»⁴³.

I comunisti erano chiamati a superare l'intransigente principio della sovranità nazionale: «Certamente spetta a noi in primo luogo - riferì al Convegno del CeSPE - esprimere e difendere lo spirito nazionale, ma piuttosto per indirizzarlo alla visione di necessari processi integrativi che si realizzino con prudenza e gradualità nel segno dell'interesse e dell'egualianza dei popoli»⁴⁴.

⁴² Istituito nel gennaio del 1949 a Mosca tra URSS, Polonia, Cecoslovacchia, Ungheria, Romania e Bulgaria, ricevette in seguito l'adesione dell'Albania, che ne uscì ufficialmente nel 1987, la Repubblica Democratica Tedesca, la Mongolia, Cuba, Jugoslavia, Vietnam. Il COMECON si sciolse nel 1991 con l'impulso dato da Gorbaciov a favore di una maggiore liberalizzazione dei rapporti economici.

⁴³ 1969: *una pattuglia dei comunisti al Parlamento europeo*, Intervista a Nilde Iotti (Roma, 18 gennaio 1995), cit. p. 127.

⁴⁴ N. IOTTI, *Sovranità nazionale e istituzioni comunitarie*, in *I comunisti italiani e l'Europa*, cit., p. 81.

I regolamenti comunitari che mettevano bene in luce il complesso rapporto tra sovranità nazionale e istituzioni comunitarie, avevano agito concretamente nell'ambito dei dazi doganali, della politica agraria, della libera circolazione dei lavoratori dipendenti nei paesi della Comunità, nel mercato dei capitali, regime della concorrenza, prelievi e delle risorse proprie, aspetto questo che Iotti giudicava tra i più delicati e gravi della limitazione della sovranità nazionale in materia finanziaria e di bilancio. Si trattava, a suo avviso, di azioni comunitarie che erano avvenute sotto il segno dei «grandi gruppi monopolistici europei e [...] della prevalenza dei paesi più forti a danno dei paesi più deboli»⁴⁵. Iotti denunciava la mancanza di controllo da parte di organismi di rappresentanza della sovranità popolare, la funzione meramente consultiva del Parlamento che non aveva alcun potere di controllo sull'azione del governo e sull'operato della Commissione, l'incapacità delle masse popolari, dei sindacati, organizzazioni politiche di intervenire nelle decisioni e di esercitare il fondamentale «esercizio della sovranità popolare»⁴⁶.

3. *Il problema istituzionale*

Che il problema istituzionale fosse centrale nella costruzione europea era ben noto ai comunisti italiani che rivendicavano il contributo che essi stessi avevano apportato per l'affermazione dell'articolo 11 della costituzione, secondo il quale la limitazione della sovranità è consentita in presenza di

⁴⁵ Ivi, p. 83.

⁴⁶ Ivi, p. 84.

situazioni di parità con altri Paesi. Ma la limitazione della sovranità si sarebbe dovuta fondare su un «consenso democraticamente espresso» e non frutto di ricatti economici o imposto dal di fuori con le armi. Era necessario un Parlamento europeo «munito di veri poteri democratici, rappresentante della sovranità popolare». Per tutti questi motivi, i comunisti italiani avevano manifestato il loro consenso alla proposta dell'elezione di un Parlamento europeo a suffragio universale con una legge elettorale proporzionale, unica per tutti i paesi, che potesse esprimere tutte le forze politiche presenti nei diversi paesi⁴⁷.

La condivisione di un'unica legge elettorale appariva un prerequisito imprescindibile. L'ipotesi di una delegazione italiana eletta direttamente e chiamata a partecipare a un Parlamento con il resto dei deputati eletti con un sistema di secondo grado e con criteri differenti, era apparsa a Iotti «un assurdo giuridico oltreché politico». Illogico le era parso il progetto di legge - presto insabbiato - presentato dalle organizzazioni federaliste ed europeiste al Senato nel 1969 per aggirare l'opposizione francese. Il progetto si basava sul principio che se si fosse cominciato a riconoscere il diritto di voto dei cittadini europei eleggendo i delegati italiani, «si sarebbe creata una tensione» tra Italia e paesi che non avevano ancora provveduto all'elezione diretta sulla base della legittimità democratica: «In una fase in cui l'elezione generale del Parlamento europeo non era ancora matura - come scrivono Levi e Morelli - l'elezione unilaterale metteva in piedi una stra-

⁴⁷ G. AMENDOLA, *Introduzione*, in *I comunisti italiani e l'Europa*, cit., p. 15.

tegia politica che tendeva ad isolare l'opposizione della Francia»⁴⁸.

Per Iotti, tale prospettiva andava rifiutata così come l'eterogeneità di sistemi elettorali che non avrebbe consentito che il Parlamento potesse rispecchiare le forze rappresentate nelle varie assemblee legislative nazionali. La presenza della sola rappresentanza dei comunisti italiani aveva relegato gli stessi a una condizione di minorità che li aveva privati di alcuni diritti fondamentali che spettavano ad altri gruppi politici: non solo era loro vietato di utilizzare il termine "comunisti", tanto da doversi presentare con il «ridicolo nome» di «raggruppamento dei non iscritti ai gruppi» (solo nel 1973 sarà possibile la costituzione del Gruppo Comunisti e Apparentati attivo sino al 1989), ma pur essendo una delle «grandi forze politiche» che si muoveva sulla scena europea, la delegazione era stata «esclusa persino dalla partecipazione alla organizzazione dei lavori del parlamento europeo, dai suoi gruppi di studio, dalle sue delegazioni». E osservava: «lo si voglia o no, attraverso questa esclusione è una notevole parte di lavoratori europei che si raccolgono intorno ad una grande forza politica, [...] che viene umiliata mantenendola in una sorta di ghetto»⁴⁹. L'urgenza, anche in termini di rappresentanza, era di «fissare alcune norme che [permettessero] di formare le varie delegazioni nazionali con criteri uniformi, eliminando ogni discriminazione a danno delle opposizioni»⁵⁰.

⁴⁸ L. LEVI, U. MORELLI, *L'unificazione europea. Cinquant'anni di storia*, Celid, Torino, 1994, p. 173. Il testo della legge è riprodotto ivi, pp. 174-175.

⁴⁹ N. IOTTI, *Sovranità nazionale e istituzioni comunitarie*, cit., p. 84.

⁵⁰ G. AMENDOLA, *Introduzione*, in *I comunisti italiani e l'Europa*, cit., p. 15.

A un Parlamento eletto a suffragio universale e diretto si sarebbe dovuto demandare il controllo sull'attività della Commissione e del Consiglio dei ministri e sul bilancio. Tutto questo avrebbe creato veri poteri sovrani, diversi da quelli nazionali, creando un rapporto di maggiore fiducia tra masse popolari dell'Europa occidentale e istituzioni comunitarie. E sebbene il principio dell'unanimità non fosse una soluzione democratica nel funzionamento del Consiglio dei ministri, esso sarebbe stato, secondo Iotti, una garanzia dei paesi più deboli in un momento in cui all'interno della Comunità le spinte dei paesi economicamente forti si facevano sentire.

Iotti sollecitò anche una riforma istituzionale per l'elezione dei commissari per superare la nomina da parte dei governi nazionali. La proposta era di eleggere i commissari dai singoli parlamenti nazionali con maggioranza qualificata, su proposta dei governi e con la convalida del Parlamento europeo: «una simile riforma - osservava - [avrebbe consentito] alla stessa commissione di collocarsi nei confronti del Consiglio dei ministri con una autorità» che le avrebbe concesso «di sviluppare un diritto di iniziativa che teoricamente [possedeva], ma che praticamente, allo stato attuale, [era] posta nelle condizioni di non poter esercitare o almeno di esercitare assai scarsamente, [...], in quanto pura espressione dei governi»⁵¹.

Le proposte di Iotti riflettevano il cambio di strategia dall'idea paneuropea di Togliatti, all'Europa "terza" rispetto all'antisovietismo e all'antiamericanismo⁵², espressa già nel

⁵¹ N. IOTTI, *Sovranità nazionale e istituzioni comunitarie*, cit., p. 86.

⁵² M. MAGGIORANI, P. FERRARI, *Introduzione. Europeismo e PCI: una riflessione storica*, cit., p. 53.

luglio 1972 da Berlinguer nel suo intervento alla Camera sul voto di fiducia al governo Andreotti. La politica estera italiana non poteva prescindere dall'unificazione europea ispirata all'autonomia, alla cooperazione e all'eguaglianza «tanto nei confronti degli Stati Uniti quanto nei confronti dell'Unione Sovietica». Un'Europa nella quale il socialismo si sarebbe concretizzato nell'eurocomunismo - secondo l'espressione del giornalista Frane Barbieri - come «convergenza tra il Pci e i Partiti comunisti di Francia e Spagna»⁵³. Ma rispetto ad altre forze della sinistra europea, i comunisti italiani vedevano nel processo comunitario la possibilità di un ruolo nuovo per l'Europa e autonomo nella politica mondiale; un'Europa comunitaria in grado di acquisire una sua autonomia dagli Stati Uniti e senza la quale tutto il progetto europeo sarebbe stato messo in forse. Per questo, in occasione del dibattito per la ratifica del trattato di Bruxelles che accoglieva la Danimarca, l'Irlanda e il Regno Unito nella Comunità, Iotti difese le ragioni del voto di astensione del gruppo comunista. Rispetto al «trionfalismo e alla faciloneria» di altri gruppi politici, quell'astensione esprimeva il giudizio «fortemente critico» nei processi dello sviluppo dell'Europa comunitaria dei Sei che non era riuscita ad andare oltre la creazione di una zona di libero scambio⁵⁴, in un mercato nel quale la politica agraria rappresentava il fatto più rilevante, che avrebbe costituito la fonte dei maggiori contrasti nel processo di allargamento. L'astensione, e non il voto negativo, dimostrava l'accettazione

⁵³ Ivi, p. 55.

⁵⁴ Camera dei deputati, *Sul trattato di adesione di Danimarca, Irlanda, Norvegia e Regno Unito alla Comunità europea*, Seduta del 1° dicembre 1972, in N. IOTTI, *Discorsi parlamentari (1946-1983)*, Camera dei deputati, Roma, 2003, pp. 241-242.

di un processo in atto che rispondeva a spinte oggettive e che negarlo avrebbe significato un estraniamento dalla realtà.

Il Pci era chiamato a cogliere le novità internazionali del momento non solo prendendo atto della chiusura o tendenza a chiudersi del periodo della guerra fredda, ma dello spostamento della politica internazionale in ambito commerciale con un coinvolgimento dei paesi sottosviluppati che necessitavano di un ruolo dell'Europa. Per Iotti era un punto di «grandissima novità da sottolineare fortemente». Assumere questa posizione presupponeva un «andare, pur attraverso tappe, ad un processo di unificazione dell'Europa occidentale».⁵⁵ Un processo che Iotti chiedeva fosse reso più esplicito dal partito affinché questo potesse essere da base per un'unità con i movimenti della sinistra dell'Europa occidentale.

Il progetto di Unione politica, come elaborazione dottrinale centrale della Commissione presieduta da François-Xavier Ortoli, redatto nel 1974 in vista del mandato al primo ministro belga Tindemans, trovò in Spinelli il principale ispiratore⁵⁶. Nel febbraio del 1973, nel Parlamento che rispondeva a Ortoli,⁵⁷ Spinelli avrebbe annotato nel suo diario lo stu-

⁵⁵ Direzione del Pci, Verbali di discussione, in *L'Europa da Togliatti a Berlinguer*, cit., p. 304.

⁵⁶ Dal fallimento di quel rapporto, si sarebbe giunti al progetto di Trattato del 1984 ispirato dalle proposte della Commissione. Cfr. *Bilancio di attività della Commissione presieduta da François Xavier Ortoli (15 dicembre 1976)*, in A. SPINELLI, *Discorsi al Parlamento europeo 1976-1986*, a cura di P. V. Dastoli, Il Mulino, Bologna, 1987, pp. 36-39. Spinelli aveva fatto parte della Commissione Ortoli, lasciando il mandato nel giugno del 1976 per assumere quello di deputato italiano.

⁵⁷ In carica dal 6 gennaio 1973 al 7 gennaio 1977, la Commissione Ortoli entrò nella storia dell'Unione europea per aver adottato il Sistema monetario europeo e l'ECU.

pore dinanzi alla timidezza dei comunisti che lo avevano lasciato solo a battersi per i poteri del Parlamento⁵⁸.

Alla Conferenza dei capi di Stato e di governo della Comunità europea, tenutasi a Parigi il 10 e 11 dicembre 1974, Tindemans fu chiamato a dare una definizione di Unione europea. Incaricato di redigere un rapporto entro la fine del 1975, il documento fu reso pubblico il 7 gennaio 1976. Per il primo ministro belga, l'Unione europea esprimeva:

a new phase in the history of the unification of Europe which can only be achieved by a continuous process. Consequently, it is difficult to lay down, at this stage, the date of completion of the European Union. It will only achieve its objectives by means of institutions which have been adapted to its new requirements. It is in fact by means of institutions which have been adapted to its new requirements. It is in fact by means of institutions which have been strengthened and improved that the Union will be able to give increasing expression to its own dynamism. In this respect, the role of a directly elected European Parliament will be decisive in the development of the Union. Finally, I am convinced of the need, in 1980, to assess what we have already achieved so as to open up new prospects and make further progress⁵⁹.

Una settimana dopo che il rapporto Tindemans fu reso pubblico, nella seduta del Parlamento europeo, Iotti motivò il parere favorevole dei comunisti italiani alle elezioni popolari, previste all'inizio nel 1978 e poi svoltesi nel giugno del 1979. Le elezioni dirette erano uno strumento ormai imprescindibile per dare slancio a tutta la politica comunitaria e legittimità

⁵⁸ A. SPINELLI, 14 febbraio 1973, in *Diario europeo...*, cit., p. 387.

⁵⁹ *Text of Mr. Leo Tindemans' letter to his European Council colleagues sent on 29 December 1975*, in *European Union, Rapport by Leo Tindemans*, Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76, seconda pagina (non numerata).

democratica al Parlamento che sarebbe stato investito di una «vera e propria sovranità popolare»⁶⁰. Ma un Parlamento europeo senza un ampliamento dei suoi poteri sarebbe stato privo di senso. Iotti, in particolare, citava le grandi questioni – dall'energia alla ricerca di materie prime, ai rapporti con il Terzo mondo – che richiedevano azioni condivise, posizioni comuni che potevano essere raggiunte attraverso il rapporto tra potere comunitario e potere dei parlamenti nazionali, forze politiche e delle istituzioni a livello nazionale ed europeo, forze sociali che non potevano essere tagliate fuori dall'elaborazione della politica comune europea⁶¹.

Nel giugno successivo, alla conferenza di Berlino, Berlinguer ribadì la scelta dei comunisti italiani a favore dell'Europa, la loro esigenza di essere partito occidentale e il loro impegno a favore delle istituzioni comunitarie. Era, ormai, l'ulteriore conferma dell'europeismo del Pci che di lì a poco si sarebbe consolidato con la candidatura di Spinelli (in quel periodo commissario europeo) alle elezioni politiche del '76 nelle file indipendenti del Pci, divenendo, per usare la felice espressione di Maggiorani e Ferrari, «simbolo della legittimazione carismatica dell'europeismo comunista»⁶².

Il 20 settembre il Consiglio delle Comunità europee adottò l'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti all'Assemblea

⁶⁰ N. IOTTI, *Elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto*, Atti del Parlamento europeo, serie Discussioni, seduta del 14 gennaio 1976, in M. MAGGIORANI, P. FERRARI, *L'Europa da Togliatti a Berlinguer*, cit., p. 313.

⁶¹ Ivi, p. 314.

⁶² M. MAGGIORANI, P. FERRARI, *Introduzione. Europeismo e PCI: una riflessione storica*, cit., p. 65. Sul rapporto tra Spinelli e la sinistra europea cfr. D. PASQUINUCCI, *Europeismo e democrazia. Altiero Spinelli e la sinistra europea, 1950-1986*, Il Mulino, Bologna 2000.

europea⁶³. La necessaria ricezione negli ordinamenti degli stati membri, impegnò il Parlamento italiano con la discussione per la ratifica nel febbraio del 1977 (10, 11, 15 e 17 febbraio). Nel prendere la parola l'11 febbraio, in una Camera con pochi deputati, Iotti tornò sul tema caro della sovranità nazionale che era stato al centro della relazione del 1971.⁶⁴ A chi affermava che i comunisti erano cambiati, Iotti rispondeva che si trattava di una verità che sollecitava una precisa considerazione e cioè che «attraverso travagliate e complicate vicende, lungo un processo articolato di lotte per la distensione» era cambiato lo stesso mondo, i termini della politica internazionale. E rivendicava con orgoglio la capacità di rispondere alle esigenze del proprio tempo e di non arroccarsi su posizioni che erano ferme ai primi anni del secondo dopoguerra. Affrontare la questione delle elezioni dirette del Parlamento europeo, significava porre al tempo stesso la questione dell'autonomia dell'Europa, delle politiche comunitarie che avevano portato a concepire l'area comunitaria come «una specie di

⁶³ Cfr. *Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto*, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, N. L 278/5-11, 8/10/1976. L'atto del 20 settembre 1976 è stato modificato dalla decisione 2018/994 del Consiglio del 13 luglio 2018. Le procedure per eleggere il PE sono attualmente regolate dall'art. 14 del trattato sull'Ue (TUE); dagli articoli 20, 22 e 223 del TFUE e dall'art. 39 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue. Vi sono norme comuni per gli Stati membri (es. principio di rappresentanza proporzionale, soglie minime e incompatibilità) e disposizioni specifiche che possono variare tra gli Stati (es. sistema elettorale e numero di circoscrizioni). Per il dettaglio di tutti questi aspetti si veda:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/21/il-parlamento-europeo-modalita-di-elezione>.

⁶⁴ Camera dei deputati, *Sull'elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo*, Seduta dell'11 febbraio 1977, in N. IOTTI, *Discorsi parlamentari (1946-1983)*, Camera dei deputati, Segreteria generale, Roma, 2003, pp. 262-263.

spazio molto fertile per l'azione delle grandi società multinazionali» nel quale nessuna forza era capace di contrastarne l'azione. Di quella politica comunitaria, Iotti salvava l'azione a favore dei paesi in via di sviluppo, implementata con la convenzione di Lomé, firmata tra la Comunità e quarantasei paesi ACP (Africa-Caraibi-Pacifico) il 28 febbraio 1975, entrata in vigore il 1° aprile 1976 in sostituzione della precedente convenzione di Yaoundé⁶⁵, che aveva consentito ai paesi dell'Africa le esportazioni, favorendo lo sviluppo di tutta la politica internazionale e dei rapporti tra i paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo. Iotti superava la posizione assunta dai comunisti italiani che, all'inizio, avevano giudicato la politica comunitaria a favore dei Paesi ACP come l'espressione di un neocolonialismo imposto dai paesi privilegiati. Coglieva invece nell'azione a favore del Terzo mondo un atteggiamento tendente al superamento delle logiche coloniali dinanzi al quale il Pci doveva impegnarsi, insieme ad altri ambiti, tra i quali le elezioni dirette del PE, la politica regionale e lo sradicamento del fascismo in Europa⁶⁶. L'allargamento del processo d'integrazione rispondeva a una condizione di autonomia intesa come capacità di tracciare «chiare linee» nella politica con gli Stati Uniti.

La politica comunitaria era l'esito di un compromesso tra i governi nel quale i paesi forti avevano preteso l'egemonia per il vantaggio personale, a discapito degli altri. In questo as-

⁶⁵ Il 20 luglio del 1963 era stata firmata la prima convenzione di associazione tra la Comunità e diciotto Stati africani e malgascio entrata in vigore il 1° giugno 1964.

⁶⁶ M. MAGGIORANI, P. FERRARI, *Introduzione. Europeismo e PCI: una riflessione storica*, cit., pp. 56-59.

setto, Iotti rilevava lo sviluppo distorto dovuto all'assenza di un popolo europeo che non aveva peso, né riusciva a far sentire la propria voce. Sollecitava a leggere la posizione autonoma dei comunisti italiani nei confronti degli altri partiti comunisti e del movimento operaio internazionale nel suo complesso, come una richiesta di una «politica di scambi, di amicizia, di collaborazione con gli Stati Uniti» in un confronto che sarebbe stato «fecondo» solo se l'Europa fosse riuscita a mantenere la sua «sostanziale» indipendenza. Per raggiungere quest'obiettivo, Iotti riteneva necessaria una politica in grado di sviluppare i rapporti con i paesi emergenti, con i paesi del bacino del Mediterraneo, ma anche con i paesi arabi. Non solo rapporti economici che avrebbero investito l'agricoltura, ma anche i prodotti della raffinazione del petrolio. L'autonomia dell'Europa richiedeva soprattutto una politica nei confronti del mondo socialista tanto da osservare: «io sono profondamente convinta che l'autonomia dell'Europa derivi da una sua collocazione verso questi tre poli: gli Stati Uniti, i paesi socialisti (e quindi anche l'Unione Sovietica) e i paesi in via di sviluppo»⁶⁷.

Pur nelle oggettive difficoltà, Iotti era cosciente del bisogno di intraprendere un processo istituzionale degli organi comunitari «diverso e nuovo rispetto al passato». E proprio partendo da questo processo di distensione, le elezioni del Parlamento europeo, a suffragio universale e diretto, poteva essere un elemento di sviluppo in direzione dell'autonomia europea: «noi pensiamo - disse, prendendo la parola alla Ca-

⁶⁷ Camera dei deputati, *Sull'elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo*, Seduta dell'11 febbraio 1977, cit., p. 265.

mera - che la battaglia per i poteri del Parlamento europeo sia una delle condizioni per progredire verso una soddisfacente direzione»⁶⁸.

A chiusura degli interventi sulla ratifica dell'Atto per le elezioni dirette, approvato dalla Camera dei deputati con 384 voti su 400 presenti, Iotti sarebbe tornata ad affrontare la questione della sovranità nazionale per smentire quanti ritenevano che l'attribuzione dei poteri a un Parlamento europeo avrebbe portato a una riduzione della sovranità nazionale. I diversi livelli di competenza tra i Parlamenti nazionali e Parlamento europeo non significavano sottrazione di sovranità ai singoli Stati. Il processo di sovra-nazionalità, di unità europea, piuttosto che opprimere le minoranze, le specificità regionali, avrebbe fatto risaltare tutti i momenti del nazionalismo dei singoli stati: «riteniamo che questo processo - spiegava Iotti motivando il convinto appoggio dei comunisti a favore di un provvedimento che avrebbe portato l'Europa verso l'autonomia, la democrazia, l'affermazione della sovranità popolare - non offenda il senso della sovranità nazionale, ma che, anzi, si muova nel senso di riconoscere anche alle minoranze all'interno dei singoli Stati il posto che esse dimostrano di volere, seguendo il solco di una tradizione che è da loro profondamente vissuta»⁶⁹.

⁶⁸ Ivi, p. 266.

⁶⁹ Ivi, p. 267.

Conclusioni

Negli anni della sua partecipazione alla “pattuglia” dei comunisti nel Parlamento europeo, Iotti incoraggiò tutte le azioni tese a introdurre negli organismi comunitari «forme di rappresentatività reale dei popoli»⁷⁰, un sistema di garanzie e di controllo democratico, ad affermare una politica positiva e autonoma della Comunità che si traduceva in un impegno per la sicurezza europea che doveva avvenire con il superamento della suddivisione dell'Europa in blocchi, con l'autonomia monetaria e finanziaria dagli Stati Uniti, l'eguaglianza e la parità nei rapporti con i paesi terzi rinunciando a ogni forma di neo colonialismo⁷¹. A essere difesa era la stessa idea d'Europa nella quale le politiche comuni non sarebbero state un'imposizione di paesi più forti nei confronti dei paesi più deboli, un'Europa padrona del suo destino, autonoma e indipendente.

In preparazione dell'importante appuntamento elettorale del giugno '79, il Pci promosse nel novembre del 1978 insieme al nuovo organismo di ricerca e di orientamento, il Centro di Studi di Politica Internazionale, il Convegno *Quale Europa?* L'obiettivo era di tracciare lo sviluppo di un'Europa «non immobilistica», che grazie all'assunzione del «ruolo di protagonista» delle forze popolari di sinistra e democratiche, avrebbe potuto affrontare le questioni poste dalla crisi economica del momento⁷².

⁷⁰ N. IOTTI, *Sovranità nazionale e istituzioni comunitarie*, cit., p. 86.

⁷¹ Ivi, p. 90.

⁷² E. POLITO, *Le scelte per rinnovare l'Europa*, in «l'Unità», 9 novembre 1978, p. 1.

Nel discorso di apertura al Convegno, Pajetta spiegò le ragioni di un'Europa chiamata a risolvere le questioni dell'ambiente, della tecnologia, degli squilibri tra le regioni, e nella quale nessuno poteva illudersi di bastare a sé stesso o di aver già fatto tutto il necessario. Lo stesso allargamento ai paesi europei post-dittatoriali (Spagna, Grecia e Portogallo) doveva essere accolto come una «garanzia delle sovranità nazionali, dei diritti di ogni paese, grande e piccolo che sia, non solo di salvaguardare le sue peculiarità, ma anche di evitare una condizione che consentirebbe ai paesi più forti di imporre la propria volontà sui deboli». Pajetta chiedeva ai suoi compagni di partito di scegliere di essere innovatori piuttosto che immobilisti, di saper guardare all'Europa del «movimento» e del cambiamento, capace di collocarsi in un equilibrio mondiale nuovo, basato sulla distensione e non più ingessato nell'ottica del bipolarismo, dell'eurocentrismo, ma capace di salvaguardare la sovranità delle nazioni, senza distinzioni tra «minorenni e maggiorenni», ma con una reale cooperazione e con eguali diritti⁷³.

Un mese dopo, il Pci avrebbe espresso il suo voto negativo sullo SME che, secondo il partito, non doveva essere interpretato come un voto contro l'Europa ma contro un sistema che impediva la «promozione delle riforme economiche italiane che la coalizione di solidarietà nazionale avrebbe dovuto varare»⁷⁴.

⁷³ *Il discorso introduttivo del compagno Gian Carlo Pajetta*, «l'Unità», 9 novembre 1978, pp. 1 e 4.

⁷⁴ C. LANERI, *Il Pci di Enrico Berlinguer e le elezioni europee attraverso la lettura della stampa comunista (1979-1984)*, in «Diacronie», Studi di Storia contemporanea, n. 32, 4, 2017, in <https://journals.openedition.org/diacronie/6983>.

Alle elezioni dirette del PE del 10 giugno 1979, il Pci si presentò con un programma in 18 punti, ispirato da Amendola e sintetizzato nel saggio *I comunisti e le elezioni europee (1979)*, che raccoglieva le più importanti iniziative degli ultimi anni: dall'ampliamento dei poteri del PE alla revisione della politica agricola, al coordinamento delle politiche economiche e monetarie. I comunisti italiani eletti furono ventiquattro, tra i quali Iotti che avrebbe lasciato subito quello scranno per salire nel seggio più alto di Montecitorio divenendo la prima Presidente donna della Camera (20 giugno 1979).

Da Presidente della Camera, Iotti continuò a occuparsi di questioni europee cercando di favorire le riforme del Regolamento della Camera che avrebbe determinato l'istituzione di una Commissione speciale per le Politiche della Comunità europea. S'impegnò per rendere strutturali gli incontri annuali dei Presidenti dei Parlamenti europei promuovendo la costituzione della COSAC, la Conferenza degli organi specializzati in affari comunitari, ambito della cooperazione tra le commissioni dei Parlamenti nazionali dell'Unione europea specializzati negli affari europei.

Nel discorso tenuto a Roma, alla fine di novembre del 1990, all'apertura della «prima e unica»⁷⁵ Conferenza dei parlamentari della Comunità europea, un anno dopo il crollo del muro di Berlino, la Presidente della Camera Iotti tornò a ribadire che l'Unione europea non poteva essere il «frutto solo di un accordo fra governi»⁷⁶, ma l'incontro dei Parlamenti

⁷⁵ R. PALANZA, *Nilde Iotti e l'Europa*. 2 maggio 2017, cit.

⁷⁶ *Discorso di apertura della Conferenza dei parlamentari della Comunità europea (Roma, 27-30 novembre 1990)*, in *Nilde. Parole e scritti 1955-1998*, cit., p. 71.

per svolgere una partecipazione dei popoli europei ad un «livello elevato». Il superamento dei due blocchi, la fine della contrapposizione tra Est e Ovest, aveva portato a una nuova coscienza internazionale anche in tema di rapporti tra Nord e Sud del mondo. Vi erano adesso nuove esigenze «in termini di espansione della democrazia e della libertà» in aree del mondo prima divise, che richiedevano «istituzioni nuove e forti». Iotti faceva appello ai valori di pace, libertà, cultura, democrazia, in nome dei quali l'Europa doveva svolgere i suoi compiti nelle relazioni economiche e politico-internazionali. Ancora una volta, Iotti affermava l'idea che il vero potere europeo doveva incentrarsi nelle assemblee rappresentative, fondarsi sulla partecipazione popolare e non più sulla cooperazione intergovernativa.

Noi vogliamo l'Unione europea – disse la Presidente Iotti – non certo per tornare indietro dai livelli di democrazia che abbiamo raggiunto, ma perché offra nuove e grandi vie di sviluppo civile, sociale e politico, apra nuove frontiere di rinnovamento e di crescita, oggi non consentite negli spazi diventati angusti degli Stati nazionali⁷⁷.

Nel suo ruolo nel Parlamento europeo, pur essendo giunta, per usare l'espressione di Maggiorani, in un «terreno già dissodato», Iotti ebbe comunque il merito di non avere fatto mancare il suo contributo critico e battagliero per cambiare l'Europa comunitaria e trasformarla da Europa dei governi all'Europa democratica dei popoli, «soggetto attivo e forte nei

⁷⁷ Ivi, p. 73.

mutamenti in corso»⁷⁸. Un'Europa autenticamente democratica, quella auspicata da Iotti, e per questo distante dalle odierne divisioni, dall'indebolimento istituzionale e dal diffuso nazionalismo populista di alcuni paesi.

⁷⁸ Ivi, p. 74. Anche quando la Iotti lascerà la carica di Presidente della Camera nel 1992 presiederà la delegazione del Parlamento italiano nel consesso del Consiglio d'Europa. Era un'ulteriore occasione per agire in uno spazio politico e giuridico e affermare «la tutela di un comune tessuto di diritti, in un'area ben più vasta di quella dell'Unione». R. PALANZA, op. cit.

Maria Concetta Parlato

Principio di uguaglianza ed equità fiscale

Premessa

L'occasione di riflessione e di studio è incentrata sull'impegno dell'onorevole Nilde Iotti per l'uguaglianza, con concreto riferimento alla dignità, alle pari opportunità nel lavoro, nella famiglia, nella società e nella politica.

L'attenzione ai principi costituzionali dell'onorevole Iotti manifesta una speciale sensibilità nell'occuparsi dell'art. 3 della Costituzione, del suo generale significato, d'impronta cui rapportare ogni ambito di disciplina, per cui si considera la sua rilevanza e influenza nello specifico ambito della materia tributaria.

Questo principio pone l'esigenza che a esso si conformino tutte le regole del sistema. Segnatamente, la legittimità delle norme consegue dal rispetto al principio di uguaglianza¹.

L'articolo 3 della Costituzione² è di riconosciuto riferimen-

¹ L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'uguaglianza*, Milano, 1965; C. ROSANO, *L'uguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 1966; A. CERRI, *L'uguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Esame analitico ed ipotesi ricostruttive*, Milano, 1976; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p. 1016 ss.

² Con riguardo al principio di uguaglianza, «in Italia [...] nel 1848, i redattori dello Statuto di Carlo Alberto - ispirandosi quasi letteralmente all'art. 1 della Carta francese di Luigi Filippo del 1830 ed all'art. 6 della Costituzione belga del 1831 - avevano immesso nell'art. 24 del solenne documento in parola il principio in esame nei termini seguenti: "Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge. Tutti godono egualmente i

to al settore tributario³, in particolare per il suo collegamento con l'art. 53, che sancisce il principio di capacità contributiva⁴. Tale principio attiene all'equa distribuzione fra “tutti”

diritti civili e politici e sono ammissibili alle cariche civili e militari, salve le eccezioni determinate dalle leggi”»: v. P. BISCARETTI DI RUFFIA, voce *Uguaglianza* (*Principio di*), in *Nov. dig. it.*, XIX, Torino, 1973, p. 1088.

³ V. L. PALADIN, *Il principio di uguaglianza tributaria nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Riv. dir. trib.*, 1997, I, p. 305 ss.; S. MULEO, *Lezioni di diritto tributario*, Torino, 2016, p. 22 ss.; P. BORIA, *L'uguaglianza tributaria*, in AA. VV., *Costituzione, legge tributi, Scritti in onore di Gianfranco Gaffuri*, Milano, 2018, p. 81 ss.; G. FALSITTA, *Manuale di diritto tributario, Parte generale*, Padova, 2020, p. 162 ss.; A. CARINCI – T. TASSANI, *Manuale di diritto tributario*, Torino, 2020, p. 70 ss.; F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario, I Parte Generale*, Milano, 2020, p. 73 ss.; G. TINELLI, *Istituzioni di diritto tributario*, Padova, 2016, p. 43 ss., spec. nota 44; A. F. URICCHIO, *Manuale di diritto tributario*, Bari, 2020, p. 41 ss. e bibliografia citata.

⁴ E. GIARDINA, *Le basi teoriche del principio della capacità contributiva*, Milano, 1961; I. MANZONI, *Il principio della capacità contributiva nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 1965; M. MAFFEZZONI, *Il principio di capacità contributiva nel diritto tributario italiano*, Torino, 1970; G. A. MICHELI, *Corso di diritto tributario*, Torino, 1984, p. 85 ss.; G. MARONGIU, *I fondamenti costituzionali dell'imposizione tributaria*, Torino, 1991; G. FALSITTA, *Giustizia tributaria e tirannia fiscale*, Milano, 2008; Id., *Manuale di diritto tributario, Parte generale*, cit., p. 153 ss.; A. FANTOZZI, *Introduzione*, in AA. VV., *Diritto tributario*, a cura di FANTOZZI A., Torino, 2013, p. 6 ss.; P. BORIA, *I principi costituzionali dell'ordinamento fiscale*, ivi, p. 84 ss.; S. MULEO, *Lezioni di diritto tributario*, cit., p. 16 ss.; F. AMATUCCI, *Principi e nozioni di diritto tributario*, Torino, 2016, p. 31 ss.; E. DE MITA, *Principi di diritto tributario*, Milano, 2019, p. 89 ss.; ID., *Il conflitto tra capacità contributiva ed equilibrio finanziario dello Stato*, in AA. VV., *Costituzione, legge tributi, Scritti in onore di Gianfranco Gaffuri*, cit., p. 41 ss.; G. GAFFURI, *Diritto tributario, Parte generale e parte speciale*, Padova, 2019, p. 22 ss.; E. MARELLO, *I principi e il quadro delle fonti del diritto tributario*, in AA. VV., *Fondamenti di diritto tributario*, Padova, 2020, p. 17 ss. Per specifici profili si richiamano G. CORASANITI, *L'evoluzione del principio di derivazione alla luce del dogma della capacità contributiva*, in AA. VV., *Costituzione, legge tributi, Scritti in onore di Gianfranco Gaffuri*, cit., p. 529 ss.; G. FRANSONI, *La moneta e la capacità contributiva*, ivi, p. 65 ss. Per una ricostruzione storica del ruolo del principio, v. F. FORTE, *Causa del potere finanziario e capacità contributiva*, in *Corr. trib.*, n. 24, 2007, p. 1939 ss. («Il principio di capacità contributiva nell'economia finanziaria ha avuto ampio e contestato ruolo da Adam Smith in poi. Esso è trasferito nel diritto tributario da Grizziotti, nei “Principi” del 1939, con un'interpretazione, per così dire evoluti-

della partecipazione alle spese pubbliche, in relazione alla situazione economica individuale. L'art. 53 ha un precedente nell'art. 25 dello Statuto Albertino, secondo cui l'imposizione doveva avvenire in base agli "averi" del contribuente, ricollegandosi a sua volta all'art. 134 della Costituzione della Repubblica di Weimar, che faceva riferimento, per la determinazione del prelievo tributario, ai "mezzi economici" del soggetto passivo⁵.

Invero, questo principio ha posto il superamento di una fondamentale disuguaglianza manifestata nello Statuto Albertino, il quale, nell'imputare a soggetti il carico tributario, si riferiva ai cittadini (*i.e.*, ai «regnicoli»), escludendo gli stranieri, pur esercenti un'attività economica produttiva di ricchezza nel territorio dello Stato.

L'interesse dell'onorevole Nilde Iotti al principio di uguaglianza si è tradotto, ciò che più rileva, in concreto apporto alla disciplina attuale: il principio di uguaglianza sarebbe rimasto mera astrazione, senza la cura, in concreto, delle disuguaglianze da "correggere" e delle situazioni uguali (o che si equivalgono) che devono trovare pari trattamento, in qualunque ambito, del sesso e della razza, della famiglia, del lavoro, della disciplina della giustizia, del diritto dell'autorità pubblica

va, del principio dello *Statuto albertino* che, collegando l'obbligo tributario in modo generico agli averi dei *cittadini*, riconosceva che i tributi si fondano sulla ricchezza dei singoli, non su fattori extra economici. Ma in realtà Griziotti considerava il principio di capacità contributiva come conseguente a quello della causa del tributo. Se questa sta nella partecipazione del contribuente ai benefici economici della convivenza di cui lo Stato è l'espressione, è logico che i tributi facciano riferimento a quei fatti economici privati che giustificano il potere tributario: redditi, consumi, ricchezze, scambi»).

⁵ G. FALSITTA, *Manuale di diritto tributario, Parte generale*, cit., p. 156 ss. e 161.

di disporre prelievi fiscali e di prevedere agevolazioni. Sul tema dell'uguaglianza e sull'impegno in questa direzione dell'onorevole Nilde Iotti si sofferma in più occasioni Francesca Russo⁶.

L'onorevole Nilde Iotti ha prestato la sua attenzione, peraltro, al significato di concetti come "tutela" o "garanzia": le diverse accezioni degli stessi hanno rilevanza ai fini della predisposizione e dell'interpretazione di un impianto normativo, con il possibile effetto, tra gli altri, di includere o escludere soggetti (*rectius*: categorie di soggetti) da una disciplina, di favore o che preveda oneri (dunque, in ambito fiscale, agevolativa, esentativa, o di contenuto impositivo o sanzionatorio).

Si richiama, per introdurre il tema, un pensiero espresso dall'onorevole Nilde Iotti, decontestualizzandolo, proprio per la sua obiettiva significatività: «Tra tutela e garanzia c'è un'enorme differenza, [...] la garanzia è una previsione che in un regime democratico è posta a presidio della libertà e dell'uguaglianza dei cittadini»⁷.

⁶ Cfr. F. RUSSO, *La Costituzione e le costituenti*, saggio per la "Fondazione Nilde Iotti", 13 marzo 2013,

<http://www.fondazioneildeiotti.it/pagina.php?id=194>

⁷ *Nilde Iotti - Discorsi parlamentari (1983-1998)*, II, a cura della Camera dei Deputati, raccolta curata da G. CARNEVALI e M. MAZZARIOL, Seduta del 24 marzo del 1993, p. 845.

1. Uguaglianza formale e sostanziale

Prima di rivolgere l'attenzione al principio di uguaglianza in ambito tributario, si evidenzia la rilevanza del principio di uguaglianza "formale" e "sostanziale"⁸.

Segnatamente, la rilevanza del principio sul piano formale riguarda l'uguaglianza davanti alla legge, la pari dignità sociale senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali⁹. Ciò non significa però assoluta parità di trattamento, sia in quanto possono esistere obiettive circostanze che la impediscono, sia perché la stessa Costituzione ha previsto delle deroghe al principio, «ritenendo che esso dovesse cedere di fronte ad un altro valore ritenuto prevalente»¹⁰. Il principio, dunque, non può significare parità di trattamento in senso stretto, anche perché, se così fosse, contraddirebbe se stesso: appare invero evidente che il principio può dirsi applicato integralmente qualora la legge tratti ugualmente situazioni uguali ed in modo differente situazioni diverse. Tuttavia lasciare la valutazione delle diversità alla discrezionalità del legislatore avrebbe potuto trasformare la discrezionalità in arbitrio: la discrezionalità trova un limite nella ragionevolezza delle statuizioni volte a giustificare la disparità di trattamento¹¹. Il criterio di

⁸ Cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1997, p. 671 ss.; G. INGRAO, *Teoria e tecnica dell'imposizione tributaria*, Messina, 2021, p. 40.

⁹ T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., pp. 671-676.

¹⁰ *Ivi*, p. 673, indica, tra tali deroghe, l'art. 29, «per il quale l'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi può essere limitata dalla legge a garanzia dell'unità familiare».

¹¹ Cfr. Corte cost., 1972, n. 200, riportata nell'ampia disamina delle pronunce della Corte costituzionale sul tema in T. MARTINES, *Diritto costituzionale*,

ragionevolezza costituisce lo strumento che consente di valutare la coerenza tra astratte prescrizioni normative di rango costituzionale e fattispecie selezionate quali presupposti d'imposta, nonché lo strumento per attuare il bilanciamento tra interesse pubblico al finanziamento della spesa e interesse dei singoli alla tutela della propria sfera economica¹².

Il principio di uguaglianza richiede, infatti, una comparazione tra regole, un confronto tra discipline, mediante cui determinare se fattispecie che siano identiche sul piano della capacità contributiva vengano trattate ingiustificatamente in maniera differente, ovvero se fattispecie diverse per capacità contributiva siano irragionevolmente equiparate¹³.

Il principio, sul piano sostanziale¹⁴, a differenza dell'eguaglianza formale, che - come osservato in dottrina - assume (soprattutto nella giurisprudenza) un significato statico e negativo (divieto di distinzioni irragionevoli), ha valore dinamico e positivo¹⁵. Il principio di eguaglianza sostanziale, infatti, ha

cit., p. 674, ove si osserva che «l'uso del canone della ragionevolezza da parte della Corte costituzionale mira a valutare le discipline normative che contengono o determinano disparità di trattamento tra categorie di soggetti in modo che siano soddisfatte tre esigenze diverse: a) la salvaguardia della discrezionalità del legislatore; b) la tutela del principio di pari trattamento in situazioni eguali (esame della norma sotto controllo alla luce di un *tertium comparationis*, costituito dalla (e) norma (e) regolatrice (i) di situazioni uguali o assimilabili; c) il bilanciamento di valori costituzionali diversi e contrastanti, allo scopo di individuare un equilibrio valido per la fattispecie normativa considerata». Sul principio di ragionevolezza v., *ex multis*, L. PALADIN, voce *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. del dir., Aggiornamento I*, Milano, 1997, p. 899 ss., e bibliografia citata.

¹² A. F. URICCHIO, *Manuale di diritto tributario*, cit., p. 51 ss.

¹³ M. BEGHIN, *Diritto tributario*, Padova, 2020, p. 23.

¹⁴ T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 676- 680; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p.1031 ss.

¹⁵ F. SORRENTINO, *Eguaglianza formale*, in *Costituzionalismo.it, Eguaglianza: i compiti della Repubblica*, Saggi e articoli, Parte I, fasc. 3, 2017, pp. 4-5.

carattere programmatico, è rivolto al legislatore «ed agli altri pubblici poteri, non soltanto dello Stato-soggetto ma anche degli enti - soprattutto territoriali, per le competenze ad essi attribuite [...] - diversi dallo Stato e li impegna a porre in essere tutte le misure idonee a conseguire i fini da esso indicati (od a non porre in essere misure contrastanti con detti fini)»¹⁶. L'eguaglianza sostanziale richiede, infatti, l'intervento del legislatore volto a "costruire" l'eguaglianza attraverso provvedimenti di favore a vantaggio dei soggetti più deboli e, secondo la prospettiva che qui interessa, attraverso la progressività del sistema tributario *ex art. 53* secondo comma, con conseguente redistribuzione del reddito, con lo scopo di consentire a tutti il godimento degli stessi diritti (in particolare quelli fondamentali).

2. Il principio di uguaglianza in ambito tributario

Considerando la rilevanza del principio di uguaglianza in materia tributaria, si analizzano di seguito, senza pretesa di esaustività, alcune ipotesi in cui ne è stata fatta concreta applicazione.

2.1. Una prima considerazione merita il c.d. principio del "solve et repete"¹⁷, che in passato subordinava la possibilità di

¹⁶ T. Martines, *Diritto costituzionale*, cit., p. 678.

¹⁷ Sull'istituto v. C. MAGNANI, voce *Solve et repete* (*Diritto tributario*), in *Nov. dig. it.*, XII, Torino, 1970, p. 845 ss. e bibliografia citata. L'istituto era previsto e disciplinato dall'art. 6, comma 2, l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, ai sensi del quale «in ogni controversia d'imposte gli atti d'opposizione per essere ammissibili in giudizio dovranno accompagnarsi dal certificato di pagamento

adire l'autorità giudiziaria al previo pagamento del tributo. Oggi il principio è stato "attenuato", mediante un contemporaneo tra interesse dello Stato alla percezione del tributo e interesse del contribuente al diritto "pieno" di difesa e di agire in giudizio, nel rispetto dell'art. 24 Cost. Attualmente infatti gli accertamenti c.d. impositivi (in quanto atti impositivi ed esecutivi) obbligano a pagare, nel caso di ricorso, 1/3 del tributo¹⁸, con possibilità peraltro di immediato ricorso alla Commissione tributaria con richiesta di sospensione nel caso di *fumus boni iuris* e *periculum in mora*¹⁹.

L'istituto del *solve et repete* è stato dichiarato incostituzionale nel 1961²⁰, nel giudizio di legittimità costituzionale della norma contenuta nel secondo comma dell'art. 6 della legge 20 marzo 1965, n. 2248, all. E.

dell'imposta». Il pagamento del tributo era dunque un presupposto processuale necessario per la regolare instaurazione del processo.

¹⁸ Sulla riscossione frazionata in pendenza di giudizio, cfr. G. G. FICAI, *La riscossione frazionata in pendenza di giudizio*, in *Codice del processo tributario*, a cura di V. UCKMAR - F. TUNDO, Piacenza, 2007; L. SALVINI, *La sospensione dell'esecutività e dell'esecuzione dell'atto impugnato nel processo tributario*, in *Rass. trib.*, n. 1, 2020, p. 182.

¹⁹ Sulla problematica della tutela cautelare, v., per tutti, A. COLLI VIGNARELLI, *Considerazioni in tema di tutela cautelare nel processo tributario*, in *Rass. trib.* n. 3, 1996, p. 565 ss.; Id., *La sospensione delle sentenze delle Commissioni tributarie provinciali*, in *Boll. trib.* n. 20, 1999, p. 1500 ss.; Id., *La tutela cautelare tributaria nei giudizi di impugnazione*, in *Riv. dir. trib.* n. 4, 2011, I, p. 431 ss.; Id., *Confermata dalla Consulta l'interpretazione 'costituzionalmente orientata' in tema di tutela cautelare tributaria*, in *Boll. trib.* n. 13, 2012, p. 965 ss.; Id., *Aspetti problematici della riforma della tutela cautelare tributaria*, in *Dir. e proc. trib.*, n. 1, 2016, p. 1 ss.

²⁰ Corte Cost., 31 marzo 1961, n. 21, in *Dir. prat. trib.*, 1961, II, p. 153. e Corte Cost., 30 dicembre 1961, n. 79. A. BERLIRI, *Problemi connessi all'abolizione del «solve et repete»*, in *Temi trib.*, 1962, p. 823; G. A. MICHELI, *In tema di costituzionalità del «solve et repete»*, in *Riv. dir. fin.*, 1960, II, p. 169 ss.; B. COCIVERA, *Sulla incostituzionalità del «solve et repete»*, in *Temi trib.*, 1961, p. 5 ss.; C. MAGNANI, *Incostituzionalità del «solve et repete»*, in *Dir. prat. trib.*, 1961, II, p. 153 ss.

Il giudizio di costituzionalità riguardava la questione se l'istituto fosse da ritenere legittimo rispetto alle norme contenute nell'art. 3, e negli artt. 24 e 113 della Costituzione²¹.

Nel diritto tributario il principio del *solve et repete* - che serviva ad assicurare più facilmente alla Pubblica Amministrazione le entrate tributarie - significava dunque che il soggetto passivo prima doveva pagare il tributo richiesto e poi poteva fare ricorso. Solo successivamente, avendo ottenuto ragione in sede giudiziale, poteva richiedere il rimborso di quanto - indebitamente - pagato.

Il *solve et repete* era indubbiamente una misura particolarmente efficace al fine dell'attuazione del pubblico interesse alla percezione dei tributi, ma l'imposizione dell'onere del pagamento del tributo, quale presupposto imprescindibile della esperibilità dell'azione giudiziaria diretta a ottenere la tutela del diritto del contribuente mediante l'accertamento giudiziale della illegittimità del tributo stesso, era in contrasto, a giudizio della Corte, con i principi contenuti negli articoli della Costituzione enunciati. L'applicazione della regola avrebbe infatti potuto comportare la violazione del principio di uguaglianza in quei casi in cui il contribuente non fosse stato in grado di reperire le risorse necessarie per effettuare il pagamento. Si sarebbe creata una discriminazione - rispetto a chi, invece, avesse potuto versare le somme richieste - in quanto la

²¹ Cfr. G. G. FICAI, *La riscossione frazionata in pendenza di giudizio*, cit., p. 1152-1153. L'A. osserva che «venivano violati anche gli artt. 24 e 113 della Costituzione, i quali - utilizzando l'espressione "tutti" - impongono il rispetto del principio di uguaglianza anche nel diritto di ottenere tutela giurisdizionale».

mancanza di disponibilità economica sarebbe stata preclusiva all'accesso alla tutela giurisdizionale²².

La regola in particolare era in contrasto con la norma contenuta nell'art. 3 Cost.: è evidente la differenza di trattamento che ne conseguiva fra il contribuente che era in condizione di pagare immediatamente l'intero tributo e il contribuente che non aveva mezzi sufficienti per il pagamento. Al primo era dunque possibile, proprio in conseguenza delle sue condizioni economiche, chiedere giustizia e ottenerla, ove potesse provare di aver ragione; al secondo questa facoltà era resa difficile e talvolta impossibile, non solo di fatto, ma anche in base al diritto, in forza di un presupposto processuale stabilito dalla legge e consistente nell'onere del versamento di una somma eventualmente assai ingente²³.

2.2. Altra questione, che fa parte della "storia" in ambito tributario, riguarda il principio di uguaglianza in relazione al reddito e ai rapporti familiari. L'onorevole Nilde Iotti aveva riguardo all'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi²⁴ (si legge in un suo intervento: «abbiamo voluto che la famiglia fosse fondata sull'uguaglianza e sulla solidarietà tra tutti i

²² Cfr. G. G. FICAI, *La riscossione frazionata in pendenza di giudizio*, cit., p. 1152.

²³ Corte Cost., n. 21/1961, cit.

²⁴ Nilde Iotti, *Discorsi parlamentari*, Camera dei Deputati, I, 1946-1983, cit., Seduta del 6 e 7 novembre 1946, p. 10. Sull'uguaglianza tra i coniugi v. C. MORTATI, cit., p. 1169, ove si analizza «il principio fondamentale dell'ordinamento familiare posto dall'art. 29», dell'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi, come già evidenziato «limitabile, per opera delle leggi, nella misura in cui ciò sia richiesto dall'esigenza di garantire l'unità familiare».

membri della famiglia stessa»²⁵) che, in materia fiscale, era disconosciuta dal regime del c.d. cumulo dei redditi²⁶. I redditi della moglie si “cumulavano” con quelli del marito “in ogni caso”, cioè a prescindere dalla natura dei redditi stessi, anche se derivanti dall’esercizio della libera professione o dal lavoro prestato alle dipendenze altrui²⁷.

La Corte Costituzionale ha dichiarato contraria agli artt. 3, 31 e 53 della Costituzione la disciplina del cumulo dei redditi sopra richiamata, laddove comportava l’imputazione al marito anche dei redditi della moglie e quindi la negazione alla stessa della soggettività passiva²⁸. La pronuncia della Corte tratta del rispetto o meno dei principi costituzionali dell’imputazione al marito dei redditi della moglie, cioè del riferimento *ex lege* del reddito di un dato soggetto a un soggetto diverso. Così il marito era soggetto passivo dell’imposta

²⁵ *Nilde Iotti, Discorsi parlamentari*, Camera dei Deputati, I, 1946-1983, cit., Seduta del 18 ottobre 1972, p. 236.

²⁶ Sulla disciplina del “cumulo dei redditi” e sulle connesse problematiche, cfr. B. COCIVERA - R. MERLINO, *L’imposta sul reddito delle persone fisiche*, Milano, 1975, p. 14 ss.; O. POLI, *L’imposta complementare progressiva sul reddito*, Milano, 1969, p. 96 ss., ove si esaminano, ai fini della soggettività passiva considerata per il “cumulo”, il concetto di “nucleo familiare” e gli specifici profili attinenti alla “separazione”, nel cui contesto l’Autore osserva che «la moglie legalmente ed effettivamente separata dal marito è soggetta all’imposta per i redditi dei quali può liberamente disporre» (si ha riguardo alla «moglie separata legalmente», e alle seguenti circostanze: «1) che esista separazione legale»; «2) che la separazione sia effettiva»; «3) che la moglie abbia la libera disponibilità dei redditi»).

²⁷ B. COCIVERA - R. MERLINO, *L’imposta sul reddito delle persone fisiche*, cit., p. 14. «La moglie», ivi si osserva, «non può essere soggetto d’imposta nemmeno limitatamente ai beni parafernali, che pure sono di sua esclusiva pertinenza potendoli, infatti, essa amministrare e gestire come meglio crede e al di fuori di ogni vincolo coniugale».

²⁸ Corte Cost., 15 luglio 1976, n. 179.

(anche) per i redditi della moglie e il debito di imposta era determinato in rapporto al reddito complessivo dello stesso ancorché a costituirlo avessero concorso anche i redditi della moglie.

Secondo questa disciplina due persone fisiche, il marito e la moglie (non separati), risultavano in tal modo assoggettate a un trattamento differenziato e particolare per cui, in costanza di rapporto coniugale, il marito (e non anche la moglie), era considerato soggetto passivo, era debitore dell'imposta con riguardo a redditi di cui non aveva il possesso e, stante la progressività del tributo, aveva un debito nei confronti dell'erario superiore a quello che avrebbe avuto se l'imposta fosse stata commisurata solo ai propri redditi.

Le norme in contestazione violavano il principio di eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, non erano ordinate all'eguaglianza giuridica dei coniugi e a fronte di situazioni eguali vi erano trattamenti differenti. Veniva così dichiarata incostituzionale la disciplina del cosiddetto cumulo dei redditi, che con l'imputazione al marito anche dei redditi della moglie comportava la negazione della soggettività passiva della stessa, con l'evidente violazione del principio di uguaglianza dettato dall'art. 3 Cost. nonché dal collegato art. 53 Cost.

Sempre con riferimento alla famiglia e al principio di uguaglianza, si può considerare la sentenza della Corte Costituzionale, 22/28 gennaio 1986, n. 13, con riferimento alla disciplina differenziata dell'imposta successoria tra figli adottivi del *de cuius* (più elevata) rispetto ai figli legittimi, trattati in ugual modo dal diritto civile e da trattare in ugual modo anche ai fini fiscali. Si legge nella sentenza che «una volta quindi

che la legge civile parifica la tutela successoria della famiglia del figlio adottivo a quella della famiglia del figlio legittimo, la mancata estensione di tale parificazione nel diritto tributario assume il significato di un irragionevole arbitrio, come tale lesivo del principio di uguaglianza»²⁹.

Si richiama ancora una recente pronuncia (Corte Costituzionale, 23 giugno 2020, n. 120), in cui è stata invece ritenuta non fondata la questione di legittimità costituzionale, riguardante l'art. 3, comma 4-ter, del D. lgs. 31 ottobre 1990, n. 346 (Testo unico dell'imposta sulle successioni e donazioni), sollevata in relazione all'art. 3 Cost., nella parte in cui non include tra i trasferimenti di aziende o rami di esse, di quote sociali e di azioni, non soggetti all'imposta sulle successioni e donazioni, anche quelli a favore del coniuge, contemplando esclusivamente i trasferimenti a favore dei discendenti del dante causa. La sentenza afferma che «lo scopo della norma denunciata [...] è quello di incentivare la continuità di un'attività d'impresa da parte dei discendenti all'interno della famiglia del dante causa in occasione della successione *mortis causa*, rispetto alla quale, come [...] si è detto, il trasferimento a seguito di donazione rappresenta una vicenda sostanzialmente, anche se non necessariamente, anticipatoria».

Nel richiamare la *ratio* della disposizione, la Corte osserva che «tale *ratio* non è identicamente riferibile tanto al caso in cui la trasmissione avvenga a favore dei discendenti stessi

²⁹ La Corte «dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, ultimo comma, d. lgt. 8 marzo 1945, n. 90 e dell'articolo unico legge 20 novembre 1955, n. 1123, nella parte in cui, per i discendenti dei figli adottivi del *de cuius*, che succedono a questo per rappresentazione, dispongono un trattamento fiscale più sfavorevole rispetto a quello previsto per i discendenti dei figli legittimi».

quanto a quello in cui il trasferimento sia effettuato a favore del coniuge». Peraltro, specifica la Corte che, oltre ad altri elementi, «un ulteriore elemento differenziale deriva dalla considerazione per cui i discendenti - essendo generalmente più giovani del coniuge del dante causa - rappresentano, secondo l'*id quod plerumque accidit*, coloro che più sono in grado di proiettare l'esercizio dell'attività produttiva in un orizzonte temporale maggiormente esteso o quanto meno nel limite minimo di cinque anni dal trasferimento imposto dal legislatore. La scelta legislativa di circoscrivere il beneficio alla sola ipotesi del passaggio intergenerazionale a favore dei discendenti appare quindi non arbitraria, essendo giustificata in una prospettiva di "maggiore durata" della continuità dell'attività economica: il trasferimento al coniuge non è, pertanto, pienamente assimilabile a quello a favore del discendente».

2.3. Ancora nell'ambito della discriminazione tra uomo e donna, si può ricordare, *ante* Costituzione, la c.d. "imposta sui celibi".

Si coglie la finalità extrafiscale perseguita dal legislatore, che attraverso imposizioni ed esenzioni può influire in ambiti regolati dalla morale e dai sentimenti³⁰: nella *ratio* di tali scelte si rinviene «il fine politico [...] di sanzione finanziaria per i celibi e di incremento dei matrimoni e della natalità»³¹. Le

³⁰ V. in proposito A. ZAPPULLI, voce *Celibi (imposta sui)*, in *Nov. dig. it.*, Torino, III, 1967, p. 89 s. «Particolarmente», ivi si legge, «l'incremento della natalità è stato perseguito fin dall'antichità mediante l'imposizione di tributi speciali a celibi o coniugi senza figli e le esenzioni o riduzioni d'imposte in relazione al numero di figli».

³¹ *Ibidem*.

imposte sono state accompagnate da disposizioni non tributarie, che comportavano limitazioni per i celibi³² nelle capacità giuridiche, nelle professioni e nelle carriere.

Si rinvengono esempi di questi interventi dell'Autorità pubblica già nell'antica Roma, con l'*aes uxorium* e la *nota censoria*, «con cui i censori imponevano una aggiunta fiscale o alteravano la posizione giuridica del celibe, e insieme a tali norme, per la *lex Iulia de maritandis ordinibus*, le limitazioni ai celibi e ai privi di figli, specialmente nel diritto successorio, e il divieto d'acquistare beni nelle province, di esercitarvi la mercatura e di sposarvi donne del posto»³³.

L'imposta sui celibi venne istituita in Italia con D.l. 19 dicembre 1926, n. 2132 (conv. in L. 22 dicembre 1927, n. 2492), a carico dei celibi dai venticinque ai sessantacinque anni «“pel solo fatto del loro stato” e con l'integrazione per altra contribuzione progressiva in ragione del reddito complessivo del contribuente»³⁴.

In entrambi i casi, del cumulo dei redditi in capo al marito e dell'imposta sui celibi che gravava appunto sui celibi e non sulle nubili, la “discriminazione” comportava un onere

³² Cfr. ancora *ibidem* ove si legge che «tali imposte [...] sono state applicate generalmente solo a carico degli uomini, e non delle nubili». Lo stesso Autore evidenzia che «provvedimenti [...] tributari a carico dei celibi si sono avuti nell'Austria asburgica, nel Kansas e nell'Oldenburg; nella Francia l'imposta generale sul reddito ha l'aumento del 25% per i celibi e per i divorziati senza figli; nella Germania, prima dell'ultima guerra, la legge sulla *Einkommensteuer* stabiliva dei minimi imponibili meno elevati per il celibe e così pure era stabilito in Inghilterra e negli Stati Uniti d'America per la *income tax* insieme a detrazioni per le persone a carico».

³³ A. ZAPPULLI, voce *Celibi (imposta sui)*, cit., p. 89; F. GRELLE, voce *Celibato (diritto romano)*, in *Nov. dig. it.*, Torino, III, 1967, p. 88 s.

³⁴ *Ivi*, p. 89.

economico di natura fiscale sull'uomo, giustificato peraltro da una considerazione della donna in posizione subordinata rispetto all'uomo stesso. Infatti, il cumulo dei redditi in capo al marito era espressione del fatto che non si riteneva che la donna sposata potesse essere soggetto passivo d'imposta, e la prevista tassazione dei celibi e non delle nubili, era correlata ad una posizione di inferiorità della donna, che veniva considerata soggetta all'uomo e alle sue decisioni; si trattava di una subordinazione non solo sul piano giuridico, ma anche sociale, in considerazione della possibilità che solo questi aveva di scegliere se formare o meno una famiglia e, quindi, se realizzare o meno il relativo presupposto impositivo³⁵ (ciò comportava dunque l'esistenza di un'imposta sul celibato e non di un'imposta sul nubilato). Si richiama nuovamente la funzione extrafiscale del tributo che, in questo caso, consisteva nell'intendimento di colpire coloro che (di sesso maschile), pur avendone la possibilità, non formavano una famiglia, adempiendo a quello che era al tempo considerato un generale dovere, morale e sociale, mentre le donne nubili non erano indicate come soggetto passivo.

Questa impostazione è lontana da quella attuale, ed è quella che emerge nei già citati *Discorsi parlamentari* degli anni 1946/1983, dove si legge, con riferimento all'uguaglianza giuridica e morale dei coniugi, che «pur ammettendosi tale uguaglianza», è «necessario stabilire una gerarchia nella famiglia in modo che vi sia un capo, il quale, in determinate

³⁵ F. DAMI, *Il sistema tributario e le leggi antiebraiche (nel quadro della politica fiscale del fascismo)*, in *Dir. prat. trib.*, n. 6, 2019, p. 2334 ss.

circostanze, abbia il diritto di decidere e di far prevalere le sue direttive» (ovviamente il marito)³⁶.

Si evidenzia il contrasto con il principio di uguaglianza e di capacità contributiva³⁷, in particolare in relazione al fine «eminentemente politico dell'imposta» e alla sua «applicazione anche a carico di persone per malattia o altro motivo prive di redditi sufficienti alle minime esigenze di vita», alla mancanza di discriminazioni a favore dei celibi aventi a carico i genitori o altri parenti, e all'incompatibilità «del carattere punitivo e, sia pur debolmente, coattivo dell'imposta con le concezioni cristiane e con le tradizioni giuridiche italiane sulla assoluta libertà del matrimonio», che determinarono, dopo la caduta del regime fascista, l'abrogazione dell'imposta³⁸.

2.4. Altro tema d'interesse per la sua importanza storica è la violazione del principio in esame in tema di ILOR.

La disciplina dell'ILOR³⁹, che discriminava tra lavoratori autonomi, lavoratori subordinati e imprenditori, in danno dei primi, è stata dichiarata parzialmente incostituzionale proprio per gli aspetti in violazione del principio di uguaglianza.

³⁶ Nilde Iotti, *Discorsi parlamentari*, Camera dei Deputati, I, 1946-1983, cit., Seduta del 6 novembre 1946, p. 30, ove sono riportate le parole dell'onorevole Cevolotto.

³⁷ V. G. FALSITTA, *Manuale di diritto tributario, Parte generale*, cit., p. 162 ss., ove, in particolare, si tratta della capacità contributiva «come specificazione della uguaglianza in materia tributaria».

³⁸ L'abrogazione dell'imposta sui celibi avvenne in due momenti, l'art. 20 del D.l. Lt. 19 ottobre 1944, n. 384, abolì l'imposta sui celibi con effetto dal 1° gennaio 1945, ma la "quota integrativa" continuò a essere dovuta come "addizionale dell'imposta complementare". L'art. 2 del D.l. 18 novembre 1946, n. 220, soppresse anche l'"addizionale", con decorrenza dal 1° gennaio 1946.

³⁹ Sull'ILOR si veda, per tutti, G. A. MICHELLI, *Corso di diritto tributario*, cit., p. 464 ss.

Il principio di uguaglianza esige anche la coerenza interna della norma tributaria. Quindi, considerato un presupposto quale indice di una specifica capacità contributiva, ogni fattispecie imponibile deve essere espressione di quella specifica ipotesi di capacità contributiva. Nell'ILOR, individuato il presupposto nei redditi di provenienza patrimoniale (i redditi di capitale, i redditi di terreni e di fabbricati, i redditi agrari, quelli derivanti dall'esercizio di imprese e i redditi diversi), la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'assoggettamento a tassazione dei redditi di lavoro autonomo, per la mancanza, nei redditi di lavoro autonomo, di quella specifica capacità contributiva espressa dai redditi derivanti da patrimonio e per violazione del principio di uguaglianza⁴⁰. L'assoggettamento a ILOR determinava che i redditi di lavoro autonomo fossero trattati in modo svantaggiato rispetto a quelli di lavoro dipendente – cui erano assimilabili per l'assenza di elementi patrimoniali – mentre andavano tassati uniformemente, ed erano viceversa assimilati a quelli d'impresa (che invece presentano una componente patrimoniale)⁴¹.

L'imposta locale sui redditi è stata abrogata con l'introduzione dell'IRAP, dal D. lgs. 15 dicembre 1997, n. 446.

⁴⁰ L'incostituzionalità è stata sancita con sentenza della Corte Cost., 26 marzo 1980, n. 42.

⁴¹ Afferma G. A. MICHELI, *Corso di diritto tributario*, cit., p. 465 s., che, «pur riconoscendo le differenze tra il reddito di lavoro dipendente e quello di lavoro autonomo, la Corte Costituzionale ha evidenziato come, a parità di ammontare della base imponibile, non esista tra i due redditi una peculiare e differenziata capacità contributiva che giustifichi l'assoggettamento ad ILOR del reddito di lavoro autonomo».

2.5. Il principio costituzionale di uguaglianza stimola una riflessione con riguardo agli istituti di condono fiscale⁴². Tali si intendano non solo i provvedimenti con la denominazione di “condono”, ma anche con altre intitolazioni, come “pace fiscale”, “rottamazione delle cartelle”, “definizione delle liti pendenti”, che sono analogamente finalizzati a incentivare l’adempimento dell’obbligazione tributaria⁴³.

Il risalente⁴⁴ meccanismo del condono⁴⁵ può creare “distorsioni” rispetto al principio di uguaglianza. È evidente che i

⁴² Sul condono v. F. BATISTONI FERRARA, *Condono (diritto tributario)*, in *Enc. dir.*, *Agg.*, V, 2001; M. BASILAVECCHIA, *Principi costituzionali e provvedimenti di condono*, in *Riv. dir. fin.*, n. 1, 1988, p. 231 ss.; ID., *Corso di diritto tributario*, Torino, 2017, p. 118 s.; E. DE MITA, *Il condono fiscale tra genesi politica e limiti costituzionali*, in *Il fisco*, n. 47, parte 1, 2003, p. 7313 ss.; G. FALSITTA, *I condoni fiscali tra rottura di regole costituzionali e violazioni comunitarie*, in *Il fisco*, n. 6, parte 1, 2003, p. 794 ss.; ID., *I condoni fiscali Iva come provvedimenti di natura agevolativa violatori del principio di neutralità del tributo*, in *Riv. dir. trib.*, 2008; R. LUPI, *Autotassazione, modelli culturali e condoni fiscali*, in *Rass. trib.*, n. 1, 2004, p. 153 ss.; G. PASSARO, voce *Condono nel diritto tributario*, in *Dig. comm.*, III, Torino, 1988; F. PICCIAREDDA, voce *Condono (dir. trib.)*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988; C. PREZIOSI, *Il condono fiscale*, Milano, 1987; F. TESAURO, *A proposito di condono e di rimborso di imposta*, in *Giur. it.*, 1975, p. 23 s. Da ultimo, si veda G. INGRAO, voce *Condono tributario*, in *Diritto on line (2016)*, [https://www.treccani.it/enciclopedia/condono-tributario_\(Diritto-online\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/condono-tributario_(Diritto-online)/)

⁴³ M. BEGHIN, *Diritto tributario*, cit., p. 21 ss.

⁴⁴ Facendo riferimento all’antica Roma, “il primo esempio di condono-rinuncia risale al 187 a.C., quando il Senato decise di rinunciare a quanto non era stato ancora versato”: v. L. MAZZOLA, *Il condono tributario*, in *Il commercialista veneto*, Gennaio-Febbraio 2013, p. 2, nota 7. Possiamo ricordare che il più grande condono fiscale mai attuato nella storia del Vecchio Continente sarebbe avvenuto durante l’Impero Romano. Nel 118 d.C., l’imperatore Adriano, da pochi mesi al potere, per conquistare il più rapidamente possibile la simpatia e il consenso di tutti i cittadini dell’Impero (da quelli che vivevano a Roma fino ai residenti dei piccoli villaggi nelle province più lontane), varò appunto quello che è considerato il più grande condono fiscale di tutti i tempi: con cui Adriano cancellò tutti i debiti erariali dei contribuenti romani accumulatisi in precedenza, per un ammontare di circa 900 milioni di sesterzi, che, complessi-

provvedimenti condonistici sono idonei ad alterare i preesistenti equilibri del sistema tributario, riconosciuti e accettati come rispettosi del principio di uguaglianza e dell'equità fiscale del sistema.

Ciò in quanto si tratta di meccanismi che discriminano, a danno di chi ha regolarmente adempiuto le proprie obbligazioni tributarie in favore, invece, di chi sia inadempiente (o comunque considerato tale) rispetto alle norme tributarie stesse. Questi, grazie alla normativa condonistica, può "liberarsi" del debito e/o del processo tributario pagando meno di quanto avrebbe dovuto. In particolare, in forza del principio di uguaglianza, a parità di capacità contributiva, dovrebbe corrispondere un pari prelievo: diversamente, invece, per effetto del condono può crearsi una distorsione, che avvantaggia chi abbia contribuito meno rispetto alla propria capacità contributiva.

Le ragioni che spingono a varare un condono, generalmente su indicazione del Ministro dell'economia e delle finanze, possono essere varie. Segnatamente, i condoni sono talvolta conseguenti a riforme del sistema tributario, per cui si applica questo provvedimento al fine di attuare le nuove normative; i provvedimenti di condono sono emanati anche per ridurre il contenzioso che "intasa" il lavoro dei giudici tributari; non appare trascurabile – e talvolta è concausa premimente – l'esigenza di assicurarsi, attraverso una massiccia adesione da parte dei contribuenti, un consistente afflusso di de-

vamente, rappresentava quasi l'intero gettito che l'Impero Romano raccoglieva annualmente dalle entrate fiscali. Cfr. ancora L. MAZZOLA, *op. cit.*

⁴⁵ "Etimologicamente, il termine condono deriva dall'unione di *cum* e *donare*"; cfr. L. MAZZOLA, *Il condono tributario*, cit., p. 2, nota 7.

naro extra gettito nelle casse dello Stato, in particolare in situazioni di *deficit* nei conti dello Stato stesso.

2.6. È dato, poi, osservare che il principio di uguaglianza assume rilevanza, in generale, con riguardo alle agevolazioni fiscali, ossia ai regimi di vantaggio⁴⁶.

La previsione di un'agevolazione riguardante la tassazione presuppone la previa individuazione di un regime "tipico" di un tributo (o della tassazione di una categoria di contribuenti, anche attraverso più tributi), riconosciuto "corretto", oltreché valido ed efficace. Da questo regime poi si "ritagliano" le aree sottrattive e agevolative delle norme di favore, con interventi legislativi difficilmente semplici e lineari sia singolarmente considerati - soprattutto in relazione a tributi a "struttura complessa", in cui il legislatore prevede carichi diversi a seconda delle caratteristiche economiche del soggetto passivo (con una discriminazione orizzontale) - sia nel contesto di un intero sistema fiscale, di cui l'agevolazione modifica gli equilibri, avvantaggiando taluni (o talune categorie rispetto ad altre). Le norme agevolative, che derivano da scelte discrezionali, sono suscettibili di censura se irragionevoli, effettuando un confronto della norma che prevede l'agevolazione con la disciplina prevista per la categoria cui l'agevolazione non è riconosciuta, ossia, in pratica, con la disciplina ordinaria del tributo.

⁴⁶ Cfr. F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario, 1 Parte Generale*, cit., p. 75 s. Sull'ampia tematica delle agevolazioni fiscali, cfr., per tutti, AA. VV., *La dimensione promozionale del fisco*, a cura di A. F. URICCHIO - M. AULENTA - G. SELICATO, Bari, 2015, e bibliografia citata.

Si richiama, in materia di agevolazioni e rispetto del principio di uguaglianza, con un esempio tratto specificamente dal diritto di famiglia, la sentenza della Corte Costituzionale 29 aprile/10 maggio 1999, n. 154. Ivi si legge che

il parallelismo, le analogie e la complementarità funzionale dei procedimenti di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio e del procedimento di separazione dei coniugi sotto i profili che rilevano ai presenti fini [...] portano [...] a concludere che il profilo tributario non può ragionevolmente riflettere un momento di diversificazione delle due procedure, atteso che l'esigenza di agevolare l'accesso alla tutela giurisdizionale, che motiva e giustifica il beneficio fiscale con riguardo agli atti del giudizio divorzile, è con ancor più accentuata evidenza presente nel giudizio di separazione.

La Corte ha dunque ritenuto incostituzionale che l'esenzione prevista per gli atti del procedimento di divorzio non si applicasse alla separazione, estendendone così l'ambito di operatività⁴⁷.

Con riguardo alla fiscalità di vantaggio relativa al patrimonio storico-artistico⁴⁸, si richiama la pronuncia della Corte con cui sono state riconosciute legittime⁴⁹ le agevolazioni fiscali per gli immobili di interesse storico e artistico, anche qualora gli immobili - dati in locazione - producano reddito⁵⁰.

⁴⁷ F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario, I Parte Generale*, cit., p. 76.

⁴⁸ Sul tema v. L. IACOBELLIS, *La fiscalità per la promozione del patrimonio storico - artistico*, in AA. VV., *La dimensione promozionale del fisco*, cit., p. 357 ss. e bibliografia citata.

⁴⁹ Corte Cost., 28 novembre 2003, n. 346.

⁵⁰ F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario, I Parte Generale*, cit., p. 76. È stata invece ritenuta incostituzionale - estendendo la normativa di favore prevista per i privati - la disciplina agevolativa riguardante gli immobili di interesse storico e artistico posseduti da privati e non quelli di proprietà di enti, pubblici o

Peraltro le scelte del legislatore che prevedono agevolazioni o esenzioni d'imposta devono altresì superare il vaglio dell'Unione Europea, e i canoni di legittimità, uguaglianza e rispetto dei principi anche in contesto europeo.

2.7. Un'ulteriore riflessione è stimolata dalla questione di costituzionalità che è stata posta in relazione alla disciplina delle verifiche bancarie⁵¹.

Ci sia consentito un richiamo al c. d. segreto bancario, in passato considerato – sia pure senza espressa previsione normativa – come di diretta derivazione dalle norme costituzionali riguardanti la tutela del risparmio e dell'investimento⁵², che costituiva un limite ai poteri di indagine. L'*iter* che, attraverso gradualità e inizialmente timide deroghe⁵³, ha condotto all'attuale normativa, ha ridimensionato la rilevanza del segreto bancario sino a determinarne il venir meno, con il suggello della statuizione chiarificatrice della Corte Costituzionale, secondo cui il dovere di riservatezza non può essere tutelato al punto da ostacolare la necessaria attività di accertamento⁵⁴.

privati, gravati dagli stessi oneri di conservazione e manutenzione (Corte Cost., 28 novembre 2003, n. 345).

⁵¹ V. in proposito F. AMATUCCI, *Principi e nozioni di diritto tributario*, cit., p. 226 ss., e bibliografia citata.

⁵² «La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme» (art. 47 Cost.). Cfr. ancora *ivi*, p. 226.

⁵³ Si richiamano l'art. 10, n. 12) Legge delega 9 ottobre 1971, n. 825, e la conseguente introduzione degli artt. 32, comma 1, n. 7) e 35 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600; il D.P.R. 15 luglio 1982, n. 463, per la previsione della possibilità di richiedere, oltre alla copia dei conti, anche ulteriori dati e notizie.

⁵⁴ V. Corte Cost., 3 febbraio 1992, n. 51, ove si afferma che «il segreto bancario non può in alcun modo sussistere di fronte alla (legittima) attività di

Una volta acquisiti i dati bancari - con un potere di richiesta pressoché illimitato, potendosi estendere a qualsiasi documento di natura bancaria - opera una presunzione legale relativa di evasione, superabile attraverso la giustificazione delle operazioni.

I prelevamenti da conto, di per sé, mostrano semplicemente l'effettuazione di una possibile spesa. Ai fini fiscali, invece, per effetto di una presunzione normativamente prevista costituirebbero dei (*rectius*: possono essere indicatori di) costi produttivi di ricavi occultati al fisco, presunzione originariamente formulata sia per gli imprenditori che per i lavoratori autonomi. Si evidenzia che appare, più in generale, complesso comprendere e accettare la presunzione: si tratta, infatti, di una doppia presunzione, in primo luogo, si presume che il prelevamento sia utilizzato per un acquisto inerente all'attività svolta, e, in secondo luogo (quindi con un secondo passaggio presuntivo), che a questo costo non contabilizzato

prevenzione e di repressione dei reati (artt. 248, secondo comma, c.p.p. e 255 c.p.p.). E, poiché tale attività risponde a requisiti di legalità e di controllo giudiziario particolarmente rigorosi, nessun ostacolo può sussistere affinché i dati riservati (legittimamente) acquisiti per tale via possano essere comunicati all'amministrazione finanziaria e possano essere da quest'ultima pienamente utilizzati, anche al di là delle ipotesi previste dai più volte citati artt. 51 *bis* e 35 (come ora, a definitivo chiarimento, stabilisce l'art. 5, quattordicesimo e quindicesimo comma, del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito dalla legge 5 luglio 1991, n. 197). Ciò, del resto, come si è prima accennato, corrisponde al bilanciamento dei valori costituzionali, in base al quale i valori collegati al dovere di riserbo sui dati bancari sono sicuramente recessivi di fronte a quelli riferibili al dovere inderogabile imposto dall'art. 53 della Costituzione e, a maggior ragione, di fronte all'esigenza costituzionale primaria collegata alla persecuzione dei reati».

corrisponda un ricavo parimenti non contabilizzato⁵⁵. Questa previsione presuntiva riguardante i prelievi, effettuati da imprenditori, non risultanti dalle scritture contabili è stata considerata costituzionalmente legittima, in quanto consiste in una presunzione *iuris tantum*, cioè che consente la prova contraria, attraverso l'indicazione del beneficiario dei prelievi.

La questione di costituzionalità che è stata sollevata, riconosciuta invece fondata dalla Corte costituzionale, riguarda la presunzione di maggiori compensi in correlazione a prelievi - da parte di professionisti - dai conti bancari. La Corte ha sancito che «la presunzione è lesiva del principio di ragionevolezza nonché della capacità contributiva, essendo arbitrario ipotizzare che i prelievi ingiustificati da conti correnti bancari effettuati da un lavoratore autonomo siano destinati ad un investimento nell'ambito della propria attività professionale e che questo a sua volta sia produttivo di un reddito»⁵⁶. La sentenza della Corte ha statuito che in base al principio di uguaglianza tributaria la presunzione collegata a ver-

⁵⁵ Cfr. F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario, 1 Parte Generale*, cit., p. 192 s.

⁵⁶ Cfr. Corte Cost., 6 ottobre 2014, n. 228. La Corte Costituzionale ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, numero 2), secondo periodo, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), come modificato dall'art. 1, comma 402, lettera a), numero 1), della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), limitatamente alle parole "o compensi"», osservando che «anche se le figure dell'imprenditore e del lavoratore autonomo sono per molti versi affini nel diritto interno come nel diritto comunitario, esistono specificità di quest'ultima categoria che inducono a ritenere arbitraria l'omogeneità di trattamento prevista dalla disposizione censurata, alla cui stregua anche per essa il prelievo dal conto bancario corrisponderebbe ad un costo a sua volta produttivo di un ricavo».

samenti e a prelevamenti dai conti bancari, può operare, nella sua interezza, solo nei confronti degli imprenditori e non dei lavoratori autonomi, in considerazione del diverso oggetto delle rispettive attività.

Sulla base della differenza tra le due categorie reddituali, di lavoro autonomo e d'impresa, anche se per molti versi le figure del lavoratore autonomo e dell'imprenditore sono affini (sia nel diritto interno che nel diritto comunitario), esse presentano delle differenze tali da non giustificare l'omogeneità del trattamento prevista dalla disposizione soggetta al vaglio della Corte Costituzionale, che ha quindi dichiarato incostituzionale l'equiparazione, operata sul punto dal legislatore, tra lavoratori autonomi e imprenditori, in quanto in contrasto con il principio di ragionevolezza e uguaglianza *ex art. 3 Cost.*

La declaratoria d'incostituzionalità è peraltro intervenuta dopo quasi un decennio di applicazione della disciplina.

2.8. Sul principio di uguaglianza (*sub specie* principio di ragionevolezza) si fonda l'accoglimento della questione di costituzionalità nel giudizio di legittimità dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133. Con la sentenza 11 febbraio 2015, n. 10⁵⁷, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità

⁵⁷ Sulla sentenza v. G. BIZIOLI, *Eguaglianza tributaria e discriminazione soggettiva dei redditi*, in *Quaderni cost.*, 3, 2015, p. 723 ss.; ID., *L'incostituzionalità della Robin Hood Tax fra discriminazione qualitativa dei redditi ed equilibrio di bilancio*, in *Rass. trib.*, n. 5, 2015, p. 1079 ss.

costituzionale della Robin Tax - ossia della maggiorazione dell'IRES applicabile alle imprese operanti nel settore energetico e petrolifero, prevista all'art. 81, sopra citato - per violazione degli artt. 3 e 53 Cost. La pronuncia presenta aspetti di particolare rilevanza in quanto la Corte, facendo riferimento alla necessità di rispettare il principio dell'equilibrio di bilancio *ex* art. 81 Cost., ha previsto la non retroattività della sentenza dichiarativa di incostituzionalità, con la conseguenza della non ripetibilità del tributo dichiarato illegittimo e corrisposto prima della sentenza stessa. Dunque la dichiarazione d'incostituzionalità fa sì che lo Stato non possa pretendere il tributo per il futuro, ma anche che non debba essere restituito il tributo per i pregressi rapporti d'imposta, neppure per i rapporti c.d. "non esauriti": la sentenza di accoglimento della Corte ha un'efficacia che riguarda il futuro, cioè efficacia temporale analoga alla abrogazione di una norma da parte del legislatore⁵⁸. Va peraltro ricordato che la Corte Costituzionale, nel caso di esigenze dettate dal bilanciamento dei principi («impatto finanziario non compatibile con i principi di equilibrio finanziario»), può ricorrere a rimedi diversi da quelli utilizzati nella sentenza n. 10/2015, comunque incidenti sull'efficacia temporale delle sentenze. La Corte può utilizzare il modello delle sentenze "di non fondatezza con monito", spingendo il legislatore ad apportare "correzioni" alle

⁵⁸ G. INGRAO, *Teoria e tecnica dell'imposizione tributaria*, cit., p. 98; M. BEGHIN, *Diritto tributario*, cit., p. 78; F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario, 1 Parte Generale*, cit., p. 36; A. F. URICCHIO, *Manuale di diritto tributario*, cit., p. 111.

norme oggetto di vaglio costituzionale, con una regolamentazione anche da un punto di vista temporale⁵⁹.

3. Osservazioni conclusive

Il principio di uguaglianza, con forza sostenuto dall'onorevole Nilde Iotti, è la chiave di lettura delle leggi, la lente attraverso cui vederle, un filtro di legittimità e, ovviamente, per il legislatore il primo parametro con cui confrontarsi, e questo vale in maniera rilevante proprio nell'ambito dell'equità fiscale.

In particolare con riferimento all'attuale congiuntura pandemica, che vede anche i meccanismi della fiscalità in una situazione di "non normalità", rileva affermare che il principio di uguaglianza, nella sua attuazione connesso, in ambito tributario, al principio di capacità contributiva e quindi all'equità fiscale, deve costituire la base imprescindibile dei provvedimenti adottati e da adottare⁶⁰.

⁵⁹ A. F. URICCHIO, *Manuale di diritto tributario*, cit., p. 111, ove è peraltro precisato che «la stessa Corte Costituzionale ha in diverse occasioni adottato sentenze manipolative, anche al fine di rendere meno rigido il regime degli effetti dell'annullamento della norma puro e semplice elaborato dall'art. 136 Cost. (sentenze n. 266 del 1988 e n. 50 del 1989). Vi sono stati poi casi in cui la Corte ha persino spezzato dal punto di vista temporale il riconoscimento e la dichiarazione di illegittimità costituzionale (c.d. incostituzionalità accertata e non dichiarata o c.d. incostituzionalità differita) ovvero quelli in cui pur riconoscendo l'incostituzionalità della disciplina, ha ammesso che potesse restare applicata o tollerata in via transitoria (sentenze nn. 501 del 1988 e 320 del 2003)».

⁶⁰ V. L. PALADIN, voce *Ragionevolezza (principio di)*, cit., p. 904, ove si ha riguardo alla «necessità che "ogni prelievo tributario abbia causa giustificatrice in indici concretamente rivelatori di capacità contributiva", ai sensi dell'art. 53 Cost.», richiamando la giurisprudenza della Corte Costituzionale nel rappre-

In relazione, ad esempio, al regime fiscale dei contributi erogati per sostenere il settore della cultura, a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, l'Agenzia delle Entrate, su istanza di interpello⁶¹, ha affermato in via interpretativa che «il legislatore ha voluto riconoscere a tutti i contributi erogati per l'emergenza epidemiologica Covid-19, il regime esentativo previsto espressamente per talune tipologie di aiuti economici (di cui all'articolo 27 del decreto "Cura Italia" e all'articolo 25 D.l. 19 maggio 2020, n. 34, cd. decreto Rilancio)», specificando che «in applicazione, quindi, del [...] articolo 10-*bis* del decreto Ristori, si è dell'avviso che i contributi per il sostegno degli autori, degli artisti interpreti ed esecutori, e dei lavoratori autonomi che svolgono attività di riscossione dei diritti d'autore, erogati ai sensi dell'articolo 90 del decreto "Cura Italia", in fase di erogazione non siano da assoggettare a ritenuta alla fonte a titolo di acconto Irpef e, conseguentemente, non siano imponibili nei confronti dei percettori».

In specifiche ipotesi, tuttavia, è stata affermata la tassabilità del contributo erogato dall'ente pubblico. Si è posto in particolare il problema del «trattamento fiscale dei contributi economici erogati *una tantum* dal Comune in favore di talune attività di impresa del proprio territorio, soggette a chiusura durante l'emergenza sanitaria determinata da Covid-19». Si

sentare l'esigenza di bilanciamento delle esigenze finanziarie della collettività con la tutela delle ragioni del contribuente (*ivi*, p. 904, nota 8).

⁶¹ Agenzia delle entrate, Divisione Contribuenti Direzione Centrale Persone fisiche, lavoratori autonomi ed enti non commerciali, Risposta n. 46, avente ad oggetto "Regime fiscale dei contributi erogati per sostenere il settore della cultura, a seguito dell'emergenza epidemiologica da covid-19, art. 90 D.l. 17 marzo 2020, n. 18 (cd. decreto cura Italia)".

richiama in proposito la risposta fornita dall'Agenzia delle entrate, su istanza di interpello. Con riguardo all'assoggettabilità a tassazione o meno dell'erogazione, l'Agenzia⁶² non ha condiviso la soluzione interpretativa prospettata nell'istanza e ha affermato che andava applicata una ritenuta del 4%. La risposta dell'Agenzia, al riguardo, argomenta muovendo dalla premessa secondo cui in generale il contributo a fondo perduto previsto dall'articolo 25 del «decreto Rilancio», per esplicita previsione normativa non concorre alla formazione della base imponibile, ai fini Ires ed Irap e, pertanto, non è soggetto alla ritenuta prevista dall'art. 28 del D.P.R. n. 600/1973⁶³, specificando, tuttavia, che il medesimo trattamento non può essere applicato ad altre fattispecie in ragione della circostanza che le norme di esenzione in materia tributaria, per effetto della loro natura derogatoria di carattere speciale, sono di stretta interpretazione, ai sensi dell'articolo 12 delle preleggi. Ciò posto, in assenza di un'espressa previsione di legge che escluda la rilevanza ai fini delle imposte sui redditi dei contributi pubblici, occorre far riferimento alle ordinarie regole che ne disciplinano la tassazione diretta.

⁶² Agenzia delle entrate, Divisione Contribuenti, Direzione Centrale Persone fisiche, lavoratori autonomi ed enti non commerciali, Risposta n. 494, avente ad oggetto «Trattamento fiscale dei contributi economici erogati *una tantum* dal Comune in favore di talune attività di impresa del proprio territorio, soggette a chiusura durante l'emergenza sanitaria determinata da Covid-19».

⁶³ Ai sensi dell'art. 28 (Ritenuta sui compensi per avviamento commerciale e sui contributi degli enti pubblici), secondo comma, D.P.R. n. 600/1973, «le regioni, le province, i comuni, gli altri enti pubblici e privati devono operare una ritenuta del quattro per cento a titolo di acconto delle imposte indicate nel comma precedente e con obbligo di rivalsa sull'ammontare dei contributi corrisposti ad imprese, esclusi quelli per l'acquisto di beni strumentali».

L'Agenzia, pertanto, «in assenza [...] di disposizioni che riconoscono un regime fiscale di favore a tali erogazioni», ha ritenuto «che il contributo in esame assuma rilevanza ai fini delle imposte sui redditi e sia da assoggettare, al momento dell'erogazione, alla ritenuta a titolo d'acconto nella misura del 4 per cento prevista dal secondo comma dell'articolo 28 del D.P.R. n. 600 del 1973».

Rimangono perplessità, se non sul rigore nella interpretazione normativa, sulla tecnica legislativa, con riguardo al rispetto dei principi di equità fiscale, di uguaglianza e di capacità contributiva, in considerazione della circostanza che legittimamente, come in questo caso (con il testuale richiamo della normativa) viene tassato un contributo espressione di una *ratio* di sostegno e di intervento sociale per affrontare situazioni di bisogno. La capacità contributiva tassata deve essere effettiva, a situazioni uguali deve corrispondere pari tassazione, ma, ciononostante, il contributo viene considerato espressione di capacità contributiva e assoggettato a tassazione (sia pure con una bassa aliquota).

Si può altresì osservare che talune delle forme di sussidio disposte per affrontare la crisi dovuta alla pandemia sono collegate - quanto all'erogabilità e quanto alla misura - alla capacità contributiva di periodi d'imposta precedenti. Anche con riguardo a questi interventi di supporto delle attività penalizzate nel periodo di diffusione del Covid, si deve evidenziare che non sempre riflettono i principi di uguaglianza, di capacità contributiva e di equità fiscale: infatti non sempre è dato cogliere, come parametro di riferimento, la capacità contributiva attuale, come sarebbe costituzionalmente legittimo,

ma una capacità contributiva passata, determinando la spettanza o meno di un sussidio (o eventualmente la misura dello stesso) in base al reddito di periodi d'imposta precedenti, con la conseguenza di discriminare il trattamento di soggetti di pari capacità contributiva attuale (ipotizziamo ad esempio due soggetti entrambi a reddito zero), sulla base di una differenza reddituale risultante invece dall'ultima dichiarazione presentata, per cui uno di essi superi la soglia "non meritando" il sussidio e l'altro non la superi, ricevendo invece il supporto economico.

È il principio di uguaglianza, in ambito fiscale congiuntamente a quello di capacità contributiva effettiva e attuale, che concretizza l'equità fiscale e rappresenta il parametro attraverso cui - anche e a maggior ragione nell'attuale congiuntura - determinare la legittimità degli aiuti (delle agevolazioni o dei contributi) e della loro quantificazione, nonché la legittimità della selezione operata con riguardo ai beneficiari stabiliti.

Le riflessioni sul principio di uguaglianza in materia tributaria inducono ad affermare che non appare dubbio che il principio stesso, valorizzato e sostenuto dall'onorevole Nilde Iotti, postuli che situazioni uguali vengano trattate in modo uguale e che situazioni differenti abbiano un trattamento ragionevolmente differente⁶⁴. L'introduzione di trattamenti fiscali diversificati per categorie di soggetti, di attività, di beni, è costituzionalmente legittima quando sia ragionevole, giustifi-

⁶⁴ L. PALADIN, voce *Ragionevolezza (principio di)*, cit., p. 899 ss.; A. M. SANDULLI, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Scritti giuridici*, Napoli, 1990, I, p. 663 ss.; G. SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000.

cata, non arbitraria o sproporzionata, in base a un giudizio fondato sugli artt. 3 e 53 Cost.⁶⁵. Si richiama la questione, esaminata in dottrina, se, nel prevedere nuovi o maggiori oneri fiscali il legislatore legittimamente possa perseguire anche finalità ulteriori rispetto a quella tributaria in senso stretto. La complessità della tematica si ricollega alla circostanza che, riguardando interventi fiscali “penalizzanti”, l’intervento del legislatore ha l’effetto di “orientare i comportamenti” dei consociati, in quanto se un bene o un’attività sono oggetto di un tributo o subiscono, nel medesimo tributo, una maggiore imposizione, gli stessi sono indotti a evitarli “spostando” la propria scelta verso altri beni o altre attività: si parla, a tal proposito, di «fiscalità comportamentale»⁶⁶. La legittimità costituzionale dell’intervento legislativo esiste quando la finalità normativa disincentivante un determinato comportamento ricade su un fatto che ha anche valenza economica, essendo idoneo a esprimere una diversa posizione giuridica ed economica del soggetto. Si ha riguardo, in particolare ed esemplificativamente, alla “fiscalità ambientale”⁶⁷, cioè a tributi che prevedono una modulazione del prelievo (per presupposto, base imponibile e aliquote) sulla base della portata iniqui-

⁶⁵ A. CARINCI – T. TASSANI, *Manuale di diritto tributario*, cit., p. 70 s.

⁶⁶ *Ivi*, p. 72.

⁶⁷ Cfr. G. SELICATO, *Prospettive di fiscalità ambientale in ambito UE: un’analisi comparata*, in AA. VV., *La dimensione promozionale del fisco*, cit., p. 331 ss. e bibliografia citata; A. F. URICCHIO, *Emergenze ambientali e imposizione*, *ivi*, p. 321 ss. e bibliografia citata; M. GREGGI, *L’ambiente e l’economia circolare nel diritto tributario*, in AA. VV., *Circular Economy and Environmental Taxation, Atti della Summer School Bari 9-15 dicembre 2019*, Bari, 2020, p. 25 ss.; R. ALFANO, *Tributi ambientali. Profili interni ed europei*, Torino, 2012.

nante di un'attività, o, ancora, alla "fiscalità alimentare"⁶⁸, cioè a quelle forme di tassazione (usualmente strutturate come imposte sul consumo oppure come aliquote differenziate di tributi indiretti esistenti⁶⁹) previste con lo scopo di orientare i consociati verso regimi alimentari "più sani". Si rileva che, se con riferimento ai c.d. tributi ambientali e agli interventi di fiscalità alimentare è possibile riscontrare - nonostante tale profilo non sia pacificamente accolto - una "rilevanza economica" del fatto, analoga considerazione non è sembrata prospettabile per la c.d. "fiscalità comportamentale", qualora il trattamento fiscale "penalizzante" sia giustificati solo da motivazioni etiche o morali (si parla a tale proposito di "paternalismo legislativo")⁷⁰.

Come affermato dalla Corte Costituzionale⁷¹, ai sensi dell'art. 53 Cost., la capacità contributiva è il presupposto e il limite del potere impositivo dello Stato e del dovere del contribuente di concorrere alle spese pubbliche, «dovendosi interpretare detto principio come specificazione settoriale del più ampio principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. (sentenze n. 258 del 2002, n. 341 del 2000 e n. 155 del 1963)».

⁶⁸ A. F. URICCHIO, *La tassazione sugli alimenti tra capacità contributiva e fini extrafiscali*, in AA. VV., *La dimensione promozionale del fisco*, cit., p. 281 ss. e bibliografia citata.

⁶⁹ A. CARINCI - T. TASSANI, *Manuale di diritto tributario*, cit., p. 73.

⁷⁰ *Ivi*, p. 74. Gli autori richiamano l'addizionale IRES e IRPEF, che determina un aggravio impositivo del 25% sui redditi delle imprese che operano nel settore della produzione e vendita di materiale pornografico, incitamento alla violenza o che sfruttano l'incredulità popolare. Si tratta di un'imposta "etica", che non ha altra giustificazione se non quella della censurabilità morale, da cui derivano dubbi di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 53 Cost.

⁷¹ V. Corte Cost., sent. n. 10/2015, cit. Per una recente applicazione dell'art. 53 Cost. e del principio di ragionevolezza, v. Corte Cost., 8 luglio 2020, n. 142.

Perché un'imposta sia legittima occorre, dunque, «che colpisca fatti indici di capacità contributiva e che la sua struttura risponda a parametri di ragionevolezza, congruità, coerenza e proporzionalità».

Il rispetto del principio di "equità fiscale" - che pure dovrebbe ricalcare la posizione di uguaglianza sostanziale sottesa al principio costituzionale - proprio per le peculiarità e le dinamiche esaminate, comporta che l'uguaglianza si debba realizzare in modo concreto, adeguando alle diverse situazioni economiche diverse entità di prelievo.

Manoela Patti

La politica per le donne. Nilde Iotti e l'impegno per l'emancipazione femminile

«Perché non si dice che Nilde Iotti si è battuta da leonessa perché alcuni tra i principi stabiliti dalla nostra Costituzione non rimanessero parole vuote?», domandava solo pochi anni fa, nel 2016, Dacia Maraini riflettendo in apertura al volume *Donne della Repubblica*¹ sulla difficoltà nel riportare alla luce «la memoria di donne che sono state [...] essenziali nel nostro Paese».

Il ciclo di incontri e conferenze voluto dalla Fondazione Nilde Iotti nel 2020, nel centenario della nascita di Iotti, una delle 21 madri della Repubblica, insieme alle attività di ricerca promosse dalla Fondazione - penso per esempio al bel volume *L'Italia delle donne*, pubblicato da Donzelli nel 2018 - rappresenta un'importante opportunità per rispondere alla giusta sollecitazione di Maraini. In questo contributo - che prende le mosse dalla relazione che ho presentato alla giornata di studi *Nilde Iotti: declinazioni di un'esperienza politica e istituzionale*, svoltasi presso l'Università di Palermo il 10 dicembre 2020 - proverò a riflettere su alcuni snodi e tappe del cruciale impegno politico di Nilde Iotti per le donne e per la democratizzazione della società italiana. Infatti, come è stato giusta-

¹ *Donne della Repubblica*, il Mulino, Bologna 2016, *Introduzione* di D. MARAINI, pp. 9 e 8.

mente rilevato, le leggi proposte e volute dalle donne «hanno contribuito a rendere concreti i valori della Costituzione»² perché «leggi non solo per le donne ma per l'intera società italiana»³. Mi concentrerò in particolare sul periodo che va dall'elezione all'Assemblea costituente, nel 1946, alla fine degli anni Settanta, quando, il 29 giugno del 1979, a suggello di una vita dedicata alla politica, Nilde Iotti, la «signora della Repubblica», è eletta presidente della Camera.

1. *Donne e rinascita democratica dell'Italia. Nilde Iotti deputata costituente*

La storia politica, e personale, di Nilde Iotti si intreccia indissolubilmente con la storia dell'emancipazione femminile in Italia, sin dagli anni della formazione della giovane Nilde nei Gruppi di difesa della donna, nella Resistenza, nell'Udi nel 1945 e, poi, nella primavera del 1946, al consiglio comunale di Reggio Emilia, eletta come indipendente nelle liste del Partito comunista italiano (PCI); e, soprattutto, a partire dall'elezione all'Assemblea costituente. Sarà poi la «progressione», come Iotti stessa preferiva chiamarla, nel PCI a segnare il percorso di lotta per il riscatto delle donne nei tumultuosi decenni della “grande trasformazione” della vita politica, sociale e culturale italiana.

L'emancipazione delle donne, e dunque il raggiungimento di una piena cittadinanza femminile attraverso una reale pari-

² L. TURCO, *Prefazione*, a L. LAMA, *Nilde Iotti: una storia politica al femminile*. Donzelli, Roma, 2013, p. 19.

³ G. FALCONI, *La lunga marcia delle donne italiane*, in Fondazione Nilde Iotti, *L'Italia delle donne. Settanta'anni di lotte e di conquiste*, Donzelli, Roma, 2018, p. 16.

tà nella società, sono obiettivi chiari per le costituenti, vere e proprie «costituzionaliste dei diritti». Nilde Iotti inizia la sua battaglia come componente della Commissione dei 75 nell'agosto del 1946. È in questa occasione che avvia la profonda riflessione sulla famiglia che rappresenta uno dei contributi più rilevanti della sua attività politica, tanto se ci si riferisce alle riforme dei decenni successivi, quanto se si guarda alla cultura politica del partito comunista e, più ampiamente, del paese. In questo senso, è centrale il fruttuoso dialogo che articolò con il mondo cattolico, elemento in parte riferibile alla sua formazione - com'è noto compì i suoi studi all'Università Cattolica -, ma anche all'esperienza nei Gruppi di difesa della donna, formati alla fine del 1943, nell'Unione donne italiane (UDI)⁴ e da leggere anche alla luce della linea del PCI nelle diverse fasi della storia repubblicana.

Se, infatti, Iotti come molte donne del suo tempo nasce alla politica nei drammatici rivolgimenti del secondo conflitto mondiale, nella Resistenza e nell'immediato secondo dopoguerra⁵, la scelta di un dialogo e confronto con le donne di diversa formazione e cultura politica si inserisce anche nel togliattiano progetto del "partito nuovo" che, nell'idea di una "democrazia progressiva", dovrà essere anche un partito delle

⁴ Nella riflessione storiografica sulla storia delle donne nella Resistenza, ormai articolata e ricca di contributi, e sul ruolo delle organizzazioni femminili sono ancora fondamentali A. ROSSI DORIA, *Le donne sulla scena politica*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I, *La costituzione della democrazia. Dalla caduta del fascismo agli anni Cinquanta*, Einaudi, Torino, 1994, pp.777-846; A. BRAVO, A.M. BRUZZONE, *In guerra senz'armi. Storie di donne, 1940-1945*, Roma, Bari, Laterza, 1995. Per l'UDI cfr. M. MICHETTI, M. REPETTO, L. VIVIANI, *Udi: laboratorio di politica delle donne. Idee e materiali per una storia*, Cooperativa libera stampa, Roma, 1984.

⁵ M. CASALINI, *Nilde Iotti, «la Signora della Repubblica»*, in *Di generazione in generazione: le italiane dall'Unità ad oggi*, Viella, Roma, 2014, p. 246.

donne, finalmente diventate cittadine - pur con il manifestarsi, alla soglia del voto, di molti pregiudizi all'interno del PCI sull'adeguatezza delle donne - e la cui emancipazione è per Togliatti problema centrale nella rifondazione della società italiana democratica⁶. L'UDI, come ha scritto Fiamma Lussana, assume un ruolo centrale nel disegno del leader comunista dopo Salerno, come «organizzazione femminile dove ci siano tutte le donne, comuniste, socialiste, cattoliche, senza partito»; anche se le democristiane «se ne sono già andate»⁷ e stanno organizzando un loro Movimento femminile. Anche per queste ragioni, dunque, la militanza di Iotti nell'UDI è cruciale per il suo percorso politico. Ma sulla centralità di questa esperienza, specialmente nei primi anni del dopoguerra, tornerò più avanti.

Vorrei invece soffermarmi ancora sull'impegno di Nilde Iotti nella Costituente e nella I Sottocommissione, dove fu relatrice insieme al deputato democristiano Camillo Corsanego, giurista di grande esperienza. Le posizioni dei due deputati divergevano su più punti. In particolare, mentre Iotti difendeva l'uguaglianza dei coniugi e dei figli legittimi e illegittimi, Corsanego sosteneva, all'opposto, la necessità di individuare nel padre il "capo" all'interno della famiglia e considerava i figli illegittimi «elementi estranei» alla famiglia.

⁶ P. TOGLIATTI, *L'emancipazione della donna: un problema centrale del rinnovamento dello Stato italiano e della società italiana*, discorso alla I Conferenza femminile del PCI, Roma, 2-5 giugno 1945, cit. in F. LUSSANA, *1944-1945: Togliatti, la via italiana, le donne*, in G. BONACCHI E C. DAU NOVELLI (a cura di), *Culture politiche e dimensioni del femminile nell'Italia del '900*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010, p. 147.

⁷ Ivi, p. 148.

Dal momento che alla donna è stata riconosciuta, nel campo politico, piena eguaglianza col diritto di voto attivo e passivo, - afferma già in questa occasione - ne consegue che la donna stessa dovrà essere emancipata dalle condizioni di arretratezza e di inferiorità in tutti i campi della vita sociale, e restituita a una posizione giuridica tale da non menomare la sua personalità e la sua dignità di cittadina⁸.

Lo scontro nella I Sottocommissione si consumò specialmente sulla questione dell'*indissolubilità* del matrimonio, laddove Iotti si batté per l'affermazione di una concezione di famiglia come comunità di affetti e unione liberamente determinata. La politicizzazione del tema della famiglia avrebbe caratterizzato tutto il dibattito successivo, fino alla riforma del diritto di famiglia del 1975. Iotti, come vedremo, ne farà uno dei punti qualificanti della sua azione politica. Il termine «indissolubilità» non fu inserito nell'art. 29 della Costituzione, la questione del divorzio fu tuttavia rinviata a una successiva modifica del legislatore. I comunisti preferirono infatti evitare la conflittualità esasperata con la DC, per garantire la stabilizzazione democratica del paese, preferendo lasciare aperta la strada ad una successiva modifica della legislazione. Si giunse così, com'è noto, alla formulazione del concetto di famiglia come *società naturale*.

Le stesse ragioni avrebbero determinato il voto sull'art. 7, che inseriva nel testo il principio del rispetto dei Patti Lateranensi.

⁸ Cfr. relazione alla I Sottocommissione cit. G. NAPOLITANO, *Prefazione a Nilde Iotti. Discorsi parlamentari. (1946-1983)*, 2 voll., a cura di G. Carnevali e M. Mazzariol, Camera dei Deputati, Roma, 2003, p. XXI.

È questa nella Commissione dei 75 una prima fondamentale tappa del percorso di Iotti dentro le istituzioni, che ne mostra la grande determinazione: c'è già «il programma del grande movimento per l'emancipazione femminile», ha scritto Giorgio Napolitano presentando i due volumi che raccolgono i discorsi parlamentari di Nilde Iotti. Ed è anche il riflesso, come visto, del progetto del togliattiano “partito nuovo”, che individuava nell'inclusione delle donne nella vita politica attiva un elemento cruciale per la rinascita democratica dell'Italia. Tuttavia, come è stato giustamente rilevato, «nel dibattito interno al partito sui temi della «questione femminile» Nilde Iotti è stata tutt'altro che accomodante. Più volte, anzi, si è fatta carico in prima persona della responsabilità di fare da battistrada ad una serie di istanze in tema di riforma dei codici»⁹.

Nondimeno, *dialogo* è una parola chiave nella storia di Nilde Iotti, in cui “privato” e “politico” si intrecciano inestricabilmente¹⁰; l'essere sempre in ascolto delle voci delle donne nella società, anche quando non ne condivide del tutto i linguaggi, come nel caso dei movimenti femministi degli anni Settanta, è infatti la cifra della sua lunga storia politica. La militanza nell'UDI rappresenta in qualche modo la “palestra” dell'esercizio all'ascolto del mondo femminile, carattere peculiare della sua azione politica. La doppia militanza le permette di elaborare un'azione politica articolata, in cui l'associazionismo femminile è un canale fondamentale per sintonizzarsi anche sulle istanze provenienti dal basso ed “esterne”

⁹ M. CASALINI, *op. cit.*, p. 256.

¹⁰ Cfr. per es. le riflessioni di L. TURCO in *Prefazione*, cit., p. 13.

al partito¹¹. Naturalmente è altrettanto importante il dialogo con le compagne, il lavoro comune per un progetto di emancipazione che si compie attraverso le lotte e l'azione nelle istituzioni, nonostante le incomprensioni nel partito, a volte un vero e proprio «muro di gomma»: «il problema dell'emancipazione femminile non è entrato ancora nella coscienza della maggior parte dei compagni - scrive nel 1955 -, per cui esso non fa parte del loro bagaglio ideale, essenziale anche se limitato»¹². Su questo punto Iotti tornerà spesso: nel 1962, per esempio, quando, rivolta ai compagni del Comitato centrale del PCI, sottolinea in maniera critica come prevalga una concezione dell'emancipazione femminile «fine a sé stessa», per cui «le iniziative generali del Partito non riguardano le compagne, anzi chi le organizza non pensa quasi mai che anche alle donne occorre rivolgersi»¹³. Ma vale quanto detto prima: è la stessa esperienza di Nilde Iotti, e la sua biografia in particolare, a rappresentare «la contraddizione sostanziale del ruolo assegnato al protagonismo femminile nella storia dell'Italia repubblicana»¹⁴.

Chiusasi l'esperienza della Costituente, seguono anni non sempre facili: il dibattito politico è costantemente affiancato da attacchi dei rotocalchi alla sua vita privata e alla presunta “doppia morale” comunista, e nemmeno nel PCI la storia

¹¹ Cfr. M. TOLOMELLI, *L'Italia dei movimenti. Politica e società nella prima Repubblica*, Carocci, 2015, pp. 51 e sgg.

¹² N. IOTTI, *Valore autonomo dell'emancipazione femminile*, in «Rinascita», n. 7, 1956, p. 535, cit. in T. NOCE, *Una vita nel partito: fedeltà e autonomia*, in *Di generazione in generazione*, cit., pp. 235-36.

¹³ *La relazione della compagna Nilde Iotti sulla conferenza delle donne comuniste*, in «L'Unità», 15 febbraio 1962, p. 11.

¹⁴ M. CASALINI, *op. cit.*, p. 247.

d'amore con Togliatti è ben vista. Nel 1953 l'ingresso nella segreteria nazionale dell'UDI rappresenta un'opportunità importante per occuparsi delle donne, di emancipazione e di parità¹⁵. Il tema del lavoro - centrale nella "questione femminile" comunista -, insieme alla famiglia, ne è uno dei cardini. Questioni che saranno affrontate a volte in maniera contraddittoria, anche per l'esistenza di una linea già in questi anni non sempre coincidente tra PCI e UDI. Iotti si troverà spesso stretta tra una linea meno avanzata del partito - pensiamo alla questione del divorzio, per esempio - e la spinta proveniente dal movimento femminile. Ha osservato Maria Casalini che, forse, una chiave di lettura può essere quella del «compromesso, da parte delle compagne, tra le convinzioni proprie - destinate a passare in second'ordine - e la necessità di contribuire ad allargare il consenso al partito»¹⁶. Emblematica di tali contraddizioni è, tra le altre, la battaglia per la pensione alle casalinghe, a metà degli anni Cinquanta, cui Iotti si dedicò con grande energia.

In questi primi anni in cui militanza nel partito e nell'UDI si affiancano, l'impegno per le trasformazioni del "costume" è un altro punto centrale, come spiega con chiarezza in un bell'intervento del 1955 su *Rinascita*, *Il diritto di voto ha aperto alle donne la via del progresso*, in cui ripercorre le tappe dell'emancipazione femminile nel primo decennio dell'Italia repubblicana:

¹⁵ M. TOLOMELLI, *op. cit.*, p. 52.

¹⁶ M. CASALINI, *op. cit.*, p. 256.

Questi dieci anni di vita democratica hanno dunque segnato per le donne notevoli successi e sul terreno giuridico e nella creazione di un movimento unitario per l'emancipazione femminile. [...] La conquista del diritto di voto ha posto a tutti i partiti politici ed in particolare ai grandi movimenti che orientano la grandissima maggioranza dell'opinione pubblica italiana la necessità di occuparsi delle donne [...] i loro diritti, i problemi della loro vita quotidiana sono entrati nella arena delle competizioni politiche. Si vengono così collegando sempre più i problemi della vita familiare e della personalità della donna ai problemi generali del rinnovamento della società italiana [...] ¹⁷.

Conclude, quindi, identificando «i passi per l'emancipazione delle donne [con] il progresso per l'Italia». Rileviamo come la riflessione sulle pagine di *Rinascita* coincida con il rilancio dei temi dell'emancipazione femminile alla II Conferenza nazionale delle donne comuniste dell'ottobre del 1955.

L'idea di cittadinanza femminile di Iotti, che rintraccia il suo fondamento nei diritti sanciti dalla Costituzione, include anche una nuova concezione della famiglia che, aveva commentato su «Avanguardia», la rivista della Fgci, in occasione della giornata della donna del 1955, non poteva che sorgere «sulla base esclusiva dell'amore, dell'affetto vero e sincero» ¹⁸. La famiglia, dunque, in opposizione alla concezione antidemocratica sancita dai codici, deve rappresentare il luogo della libertà della donna, da raggiungersi attraverso la parità dei coniugi, il lavoro della donna, la parità dei salari, l'istituzione di servizi sociali e la tutela della maternità. La conciliazione

¹⁷ N. IOTTI, *Il diritto di voto ha aperto alle donne la via del progresso*, in «Rinascita», a. XII, n. 1, 1955, pp. 15-19, qui pp. 18-19.

¹⁸ «Avanguardia», 8 marzo 1954, cit. in L. LAMA, *op. cit.*, p. 194.

fra famiglia e lavoro sarebbe stata il risultato finale dell'emancipazione femminile.

Nondimeno, è il caso di considerare che l'impegno politico di Iotti matura in anni cruciali della «vita politica, culturale e sociale del paese», e in cui le donne sono protagoniste delle lotte per l'emancipazione, per i diritti, per una trasformazione del costume¹⁹; e non soltanto nel partito comunista. Pensiamo per esempio al lavoro delle organizzazioni femminili, dal Centro italiano femminile (CIF) all'UDI, al Consiglio nazionale delle donne italiane; oppure al ruolo di donne come Teresa Noce, e poi Lina Fibbi, alla guida delle donne comuniste nel 1955; a figure come Marisa Rodano, Giglia Tedesco, Adriana Seroni²⁰. O, ancora, alle battaglie della socialista Lina Merlin, dalla legge per l'abolizione della prostituzione di Stato, proposta nel 1948 e approvata nel 1958, alla proposta di una legge che vieta il licenziamento della lavoratrice per causa di matrimonio, sempre nel 1958²¹. Decisivo fu inoltre il dialogo fra democristiane e comuniste su specifici progetti di legge, laddove gli anni Cinquanta si caratterizzano per la centralità del progetto di un'emancipazione femminile nella sfera pubblica. Pace e disarmo sono inoltre questioni centrali che uniscono cattoliche e comuniste. Nel PCI, in particolare, nell'ottobre

¹⁹ Sul tema si veda il recente L. AZARA, *I sensi e il pudore: l'Italia e la rivoluzione dei costumi (1958-68)*, Donzelli, Roma, 2018.

²⁰ Come ha osservato Tiziana Noce: «La Repubblica fu il contesto in cui per la prima volta le donne italiane esercitarono una piena e compiuta cittadinanza attraverso la militanza». Le militanti comuniste furono parte di una generazione di donne che si dedicò, nei diversi parti, totalmente alla vita politica: cfr. T. NOCE, *op. cit.*, p. 223. In particolare, per le comuniste cfr. *ivi*, pp. 235 e sgg.

²¹ L. AZARA, *L'uso "politico" del corpo femminile. La legge Merlin tra nostalgia, moralismo ed emancipazione*, Carocci, Roma, 2017.

1955 la II Conferenza nazionale delle donne comuniste è caratterizzata da un rilancio dei temi dell'emancipazione femminile.

È in questo decennio che si approvano le prime leggi volte a garantire l'effettivo allargamento della cittadinanza delle donne e che sanciscono il raggiungimento della parità giuridica; anche se è negli anni Sessanta che questa «ondata legislativa» prosegue con l'approvazione di norme volute dalle donne - per esempio la legge che stabilisce finalmente l'ammissione delle donne a tutte le carriere (1963) o l'abolizione del coefficiente Serpieri (1964) - e che sono, al contempo, il risultato di profonde trasformazioni dell'ordine sociale e della cultura collettiva e il motore del complesso percorso di riconoscimento della differenza femminile nella parità dei diritti. Sono leggi che giungono all'approvazione spesso dopo un lungo iter, quasi sempre iniziato negli anni Cinquanta, supportato da ampie mobilitazioni promosse dalle donne nei partiti e dalle organizzazioni femminili. Comizi, articoli sulle riviste per donne, manifestazioni accompagnano così le "leggi delle donne". Ad esempio, partecipate manifestazioni per la legge sulla pensione alle casalinghe mobilitano centinaia di migliaia di donne in tutta Italia, come raccontano quotidiani e reportage fotografici.

Dagli anni Sessanta, a rendere più "visibile" la questione femminile contribuirà anche la televisione, che comincerà ad occupare uno spazio considerevole nel discorso sulle donne nella società, e allo stesso tempo sarà un tassello importante nella costruzione dell'immagine pubblica delle donne in poli-

tica. E di Nilde Iotti in particolare²². Emblematica del suo divenire una figura pubblica è l'intervista che nel dicembre del 1962 Oriana Fallaci le fa per «L'Europeo» nel suo ufficio di Botteghe Oscure, incalzandola sulla sua relazione con Togliatti, piuttosto che sulle sue battaglie politiche.

Di donne e società e di donne e politica Iotti aveva invece avuto l'opportunità di discutere in televisione, a febbraio dello stesso anno. Dal 1961 responsabile della Commissione femminile del PCI, era stata invitata a partecipare alla trasmissione *Tribuna politica*, trasmessa da Rai Uno²³. In quella occasione Iotti discute di temi su cui tornerà poi più volte dalle pagine de *L'Unità* e di *Rinascita*: la centralità della «presenza attiva» delle donne, rimarcando tra l'altro quanto rilevante sia la loro presenza nei partiti di massa in Italia (le iscritte al PCI, ricorda, sono più di 450.000); soprattutto, sottolinea come le donne abbiano sopportato, e stiano ancora soffrendo, i maggiori sacrifici per la crescita del Paese. Pur costituendo oltre il 30% della manodopera ufficialmente impiegata nei più svariati settori, continuano infatti a essere sfruttate e meno pagate degli uomini, sebbene abbiano dato «al processo di sviluppo economico che va sotto il nome di miracolo italiano [...] un grande contributo con la loro intelligenza e con il loro lavoro». È in definitiva la loro condizione a restituire la «dimensione umana» del miracolo economico.

²² V. ROGHI, *Nilde Iotti. L'immagine pubblica di una donna comunista*, relazione al convegno *Nilde Iotti nella storia della Repubblica. Donne, politica e istituzioni*, 29 ottobre 2020, Vanessa Roghi / NILDE IOTTI NELLA STORIA DELLA REPUBBLICA. DONNE, POLITICA E ISTITUZIONI - YouTube, visitato il 29 marzo 2021.

²³ Nilde Iotti - Tribuna politica, 1962 - Rai Teche, visitato il 29 marzo 2021. Ma cfr. anche V. ROGHI, *Nilde Iotti*, cit.

Il discorso di Iotti mette in evidenza anche un altro aspetto essenziale della questione femminile nell'Italia della "grande trasformazione"²⁴, ovvero l'intreccio indissolubile nella vita delle donne tra lavoro e famiglia, che la politica è chiamata a sciogliere per trasformare in senso democratico la società e attuare il dettato costituzionale: «il lavoro delle donne - osserva - ha aperto nella famiglia italiana dei drammatici problemi quali l'assistenza dei figli [...] quali l'assetto della vita domestica [...] quali rapporti umani di tipo diverso». La promozione di politiche per le donne appare perciò direttamente correlata alla garanzia del loro diritto di cittadinanza.

Il problema delle trasformazioni della famiglia, da sorreggere e promuovere con una politica capace di riconoscere «l'intelligenza» oltre che i sacrifici delle donne, e dunque di garantirne la libertà, è, come si è detto, particolarmente caro a Iotti sin dall'impegno nella Costituente. E, in effetti, intorno al nodo del ruolo della politica nella (e per la) famiglia, sul rapporto tra famiglia e libertà delle donne – *in primis* di costruire una famiglia sui sentimenti e sull'amore – si articola una parte importante del contributo di Iotti nel partito comunista e nell'Italia repubblicana. Anche per la capacità di articolare alcune questioni, dalla parità nella famiglia al divorzio, in una dimensione di genere, e non esclusivamente di classe. Tema che diviene particolarmente rilevante per il dibattito sul divorzio nel PCI²⁵.

²⁴ S. LANARO, *Storia dell'Italia repubblicana. Dalla fine della guerra agli anni Novanta*, Marsilio, Venezia, 1992.

²⁵ F. BALESTRACCI, *Il PCI, il divorzio e il mutamento dei valori nell'Italia degli anni Sessanta e Settanta*, in «Studi storici», n. 4, 2013, pp. 989-1022.

2. *Gli anni Sessanta e le leggi delle donne*

Sin dalla fine degli anni Cinquanta, altre questioni che investivano il campo dei diritti e della libertà della donna si erano affacciate alla ribalta: nel 1957 *Noi Donne* e *Vie Nuove* pubblicarono per esempio importanti inchieste sulla contraccezione e sul cosiddetto “piccolo divorzio”. Negli anni della transizione dal centrismo al centro-sinistra, il tema del divorzio o, più prudentemente della dissoluzione del matrimonio, cominciava infatti ad affiorare, insieme alle proposte di revisione del codice penale per i reati di delitto d’onore e di adulterio. Nel 1961 Nilde Iotti sarebbe stata la prima firmataria della proposta di legge che ne chiedeva l’abolizione. Nel 1959, con la compagna Laura Diaz aveva proposto una legge sulla *Modificazione delle norme del codice civile attinenti all’ordinamento del matrimonio* sulla base dell’attuazione dell’art. 29 della Costituzione.

Nel 1961 Iotti veniva nominata Responsabile della Commissione femminile del PCI. È uno snodo importante: la Commissione diviene grazie a lei, che vi portava anche l’esperienza dell’UDI, luogo di elaborazione sui temi delle donne nel partito. Come è stato rilevato, «si arricchisce l’impianto della politica delle donne»²⁶, anche con l’obiettivo di riconquistare al partito le masse femminili.

Tra il 1961 e il 1963, inoltre, le due Encicliche di papa Giovanni XXIII, *Mater et magistra* (15 maggio 1961) e, soprattutto, *Pacem in terris* (11 aprile 1963) avevano rivoluzionato la visione e l’approccio ai problemi sociali della Chiesa e dei cat-

²⁶ Così Giglia Tedesco cit. in L. LAMA, *op. cit.* p. 237.

tolici. Iotti, già promotrice del dialogo con le cattoliche, considerò le innovazioni conciliari cruciali per sostenere anche una necessaria alleanza trasversale fra le donne. In questa congiuntura, sostenne le lotte per i diritti delle operaie tessili e delle contadine e, poi, per il riconoscimento della pensione alle casalinghe, rivendicando anche la titolarità della proposta di legge che sarebbe stata approvata solo nel 1963²⁷. Di lì a poco, finalmente, si aboliva il cosiddetto coefficiente Serpieri, garantendo la parità di salario alle donne, e il divieto di licenziamento per matrimonio. L'impegno di Iotti per la legge per la pensione alle casalinghe - un abbozzo di pensione sociale - si affiancò alla lotta per il riconoscimento del diritto all'accesso alle donne a tutte le carriere pubbliche, magistratura *in primis*, che metteva in discussione il tema della effettiva parità della donna. Voci critiche rilevarono la contraddizione fra impegno delle comuniste per il lavoro e lotta per un riconoscimento alle casalinghe, il cui ruolo perpetuava "costumi" che andavano trasformati. Iotti ne sostenne invece l'importanza nella valorizzazione, anche in termini di emancipazione economica, che ne sarebbe venuta del ruolo di cura nella famiglia della massa delle donne italiane. E le organizzazioni femminili la sostennero: *Noi Donne* pubblicò un'importante inchiesta condotta tra le casalinghe italiane, e l'UDI organizzò una grande mobilitazione delle donne a sostegno del progetto di legge.

²⁷ Secondo recenti ricerche era stata la democristiana Vittoria Titomanlio a presentare per prima la proposta di legge il 18 giugno del 1958: cfr. M. CASALINI, *op. cit.*, p. 255; cfr. Progetto di legge della III legislatura (camera.it).

Il tema del rapporto tra emancipazione femminile e struttura della famiglia venne discusso anche alla III Conferenza delle donne comuniste del 1962. Già in preparazione della Conferenza, alla riunione del Comitato centrale del PCI, tra i punti all'ordine del giorno presentati da Iotti, oltre a pace, lavoro, servizi, parità, è indicata un'analisi del «nostro atteggiamento nei confronti dei problemi della famiglia e del divorzio»²⁸. Dopo aver esposto un'articolata riflessione sul ruolo del lavoro femminile nello sviluppo economico e sociale – similmente a quanto detto negli studi di *Tribuna politica* –, Iotti si sofferma sul «problema della famiglia» e sulla necessità di aprire un vero dibattito nel partito, in particolare sul diritto di famiglia e sul divorzio. Si muove su due linee: da un lato il PCI deve avere come punto di riferimento le «esperienze fatte dai paesi socialisti», dall'altro i comunisti devono impegnarsi per aprire un dibattito nella società italiana. In definitiva, bisogna superare le posizioni del 1946, quando il PCI rinunciò a «porre la questione del divorzio, pur votando contro l'inserimento del termine «indissolubilità» nella Costituzione» e, parallelamente, «aprire un dibattito su queste questioni, dentro e fuori del Partito» e comprendere attraverso «inchieste e referendum» come coinvolgere gli «strati più popolari», anche tra i comunisti ancora legati a una «mentalità conservatrice e tradizionale». Alla III Conferenza nazionale delle donne comuniste, svoltasi tra marzo e aprile del 1962 al Teatro Eliseo di Roma, Nilde Iotti aveva quindi insistito sulla necessità di una riflessione comune sulla famiglia, ma aveva an-

²⁸ *La relazione della compagna Nilde Iotti sulla conferenza delle donne comuniste*, in «L'Unità», 15 febbraio 1962, p. 11.

che ribadito la sua concezione della famiglia basata sui sentimenti²⁹: la realtà dimostrava come fosse ormai in crisi, sosteneva

la vecchia famiglia gerarchica e autoritaria, basata su una legislazione che nega alla donna la parità con il marito e la possibilità della potestà sui figli [...] nella realtà si fa strada una concezione nuova della famiglia, basata sulla parità nel lavoro, sulla collaborazione e sul rispetto reciproco. Così come Gramsci aveva previsto quando parlava di una famiglia come centro morale, basata sull'eguaglianza di due individui senza ipocrisie puritane, né egoismi piccolo-borghesi. È in questo quadro che bisogna vedere anche la questione del divorzio.

Per riconnettersi con le trasformazioni sociali in atto, la politica - e il PCI in particolare - avrebbe dovuto prima di tutto riconoscere la centralità della questione femminile, individuata, lo si è detto, come questione di genere oltre che di classe. In questo senso, si reputava essenziale un intervento pubblico a sostegno del lavoro femminile, attraverso un investimento nelle politiche sociali, specialmente nella scuola (il 31 dicembre del 1962 veniva istituita la scuola media unificata) e nell'assistenza all'infanzia. Anche il divorzio rappresentava una delle vie maestre per realizzare l'emancipazione femminile e la democratizzazione della società:

Piaccia o no alle cattoliche. [...] Ma per far avanzare tutta la società femminile italiana occorrono riforme profonde e radicali di tutte le strutture, occorre passare dal centro-sinistra alla svolta a sinistra. [...] È però necessario che le donne cattoliche escano

²⁹ *Nilde Iotti: la battaglia di emancipazione determinante per una reale svolta a sinistra*, ivi, 31 marzo 1962, p. 9.

dall'anticomunismo nelle loro polemiche. [...] il problema di fondo [...] è quello di riconoscere la esistenza di una questione femminile come questione nazionale del nostro paese³⁰.

Il tema acquistava centralità, lo ricordiamo, anche in un'ottica più generale di allargamento dei consensi al PCI - ma proprio il timore che un'apertura sulla questione potesse invece avere conseguenze negative spiega parte delle timidezze del partito, specialmente nella sua componente maschile³¹ - in una fase caratterizzata sia dall'esperienza del centro-sinistra che dalle prime aperture della Chiesa postconciliare. La società stava infatti radicalmente cambiando, e con essa il rapporto famiglia-donna. Ma la lotta per l'emancipazione della donna, per l'ampiezza politica delle questioni che poneva, non poteva compiersi se non attraverso un confronto e un dialogo con le altre forze politiche di massa del paese, ovvero socialisti e democristiani. Peraltro, sono questi gli anni, già i Sessanta, ma soprattutto il decennio successivo, in cui maturano nuove culture politiche, che avevano tra i loro temi quelli della critica alla famiglia, e che si confrontavano con i processi di massificazione della società, con la tumultuosa crescita dei consumi, e in cui andava emergendo un nuovo protagonismo dei "giovani". Nilde Iotti, attenta a quello che accade

³⁰ *Ibidem.*

³¹ In occasione dei quarant'anni della legge sul divorzio, Luciana Castellina ha ricordato che il partito «Era spaventato. Era un partito di due milioni di iscritti: l'ottanta per cento apparteneva alle zone rurali dove il divorzio avrebbe potuto rompere gli equilibri sociali ed economici. C'era il timore di scontentare i cattolici. E invece il successo referendario nel 1974 avrebbe rivelato l'Italia profondamente cambiata che il PCI non aveva saputo cogliere»: cfr. S. FIORI, *Luciana Castellina "Quando nel PCI esplose il dibattito sul diritto all'amore"*, in «La Repubblica», 29 novembre 2021.

nella società, guarda dunque specialmente al nuovo protagonismo del movimento femminile. Le leggi approvate dagli anni Sessanta, ponendo la donna su un piano di sostanziale parità nella società e nel lavoro, avrebbero contribuito a mettere in discussione modello familiare e società, e di conseguenza la subordinazione della donna prevista dal diritto di famiglia.

3. *Una famiglia basata "sulla libera scelta dell'uomo e della donna". Nilde Iotti e il dibattito sul divorzio*

Come visto, la discussione nel partito comunista si era sviluppata insieme al dibattito sulla famiglia e sulla riforma del diritto di famiglia. Nel maggio del 1964, il tema era stato affrontato con il gruppo dirigente al seminario di studio su *Famiglia e società nell'analisi marxista* organizzato all'Istituto Gramsci di Roma dalla Sezione femminile e dalla Sezione culturale, diretta da Rossana Rossanda³². Nilde Iotti aveva ripreso temi e questioni aperte alla III Conferenza del '62, e aveva richiamato l'attenzione sull'importanza del punto di vista dei cattolici che sul tema erano da considerare «interlocutori fondamentali»³³.

Dal '64, dopo la morte di Togliatti, Nilde Iotti è ormai riconosciuta come figura politica autorevole da tutto il Partito, e sempre più è il simbolo dell'emancipazione femminile attraverso la politica. La sua è una delle presenze più importanti

³² *Famiglia e società nell'analisi marxista*, in «Critica marxista», Quaderni, n. 1, *Atti del Seminario organizzato dall'Istituto Antonio Gramsci nei giorni 14-15 maggio 1964*, suppl. al n. 6 del 1964.

³³ *Ivi*, p. 13.

nel dibattito pubblico sul divorzio, anche, come abbiamo anticipato, nel nuovo palcoscenico che va diventando la televisione. E l'impegno per il divorzio, fuori e dentro il partito, continuerà nella campagna per il NO (che vinse lo ricordiamo con il 59% dei voti) che precede il referendum del 12 maggio 1974 che, com'è noto, proprio la determinazione di Nilde Iotti e delle altre donne del partito sostenne contro un PCI, guidato da Enrico Berlinguer, che avrebbe invece voluto evitarlo fino all'ultimo momento, temendo la vittoria del SI, sostenuto dalla DC³⁴.

Il contributo di Iotti fu altresì determinante per la riflessione sulla famiglia, anche nel gruppo dirigente del partito, e per allargare l'intervento legislativo alla riforma del diritto di famiglia, cruciale per il godimento dei diritti civili da parte delle donne.

Anche dopo il convegno del '64 Iotti aveva infatti continuato a porre al centro del dibattito politico, in conferenze, articoli, interventi pubblici, l'analisi marxista della famiglia, dichiarando esplicitamente l'appoggio dei comunisti al divorzio. Marx, Engels e Lenin e l'esperienza dei paesi socialisti, aveva ad esempio ricordato in un'affollata conferenza a Cesena nell'aprile del 1965, avevano indicato che

quello destinato a scomparire è il tipo della vecchia famiglia attraverso una profonda trasformazione che dia collocazione e diver-

³⁴ Cfr. G. SCIRÈ, *Il divorzio in Italia: partiti, Chiesa, società civile dalla legge al referendum (1965-1974)*, Pearson Italia Spa, 2007, pp. 90 sgg. Sul punto convergono le testimonianze delle militanti comuniste dell'epoca: così per esempio Simona Mafai, a capo della sezione femminile del Pci in Sicilia, o la già cit. Luciana Castellina, solo per menzionare due tra le comuniste in prima linea per il NO.

sa sostanza a questo istituto, facendone parte integrante della nuova società progredita. [...] Si tratta, in sostanza, di ricondurre la famiglia alla sua vera ragione di essere, e cioè sfera ed ambito in cui si sviluppano i sentimenti umani, che riafferma il principio della libertà, proprio in quanto basata sulla libera scelta dell'uomo e della donna³⁵.

La «liberazione» e il «progresso» della famiglia potevano realizzarsi anche in Italia, fondandosi sui principi della libertà e del riconoscimento del diritto all'amore. In particolare, il divorzio, diritto non riconosciuto solo al «20% degli uomini e delle donne che vivono sulla terra», è difeso da Iotti per ragioni prima di tutto «moralistiche»: «Noi comunisti – sottolineava – siamo per il divorzio [...] perché è assurdo costringere due persone che non se la sentono più, che non si vogliono più bene, a vivere insieme». Pochi mesi dopo, nell'ottobre 1965, il deputato socialista Loris Fortuna avrebbe presentato il progetto di legge «Casi di scioglimento del matrimonio».

La battaglia per il divorzio riportava «prepotentemente alla ribalta» la questione della laicità dello stato, che «per le donne era - ed è - una condizione fondamentale di accesso ai diritti individuali e alla libertà»³⁶. Ma riapriva anche la discussione sulla posizione dei comunisti rispetto all'articolo 7 della Costituzione che aveva introdotto il Concordato: riconoscendo gli effetti civili del sacramento del matrimonio, ne consacrava infatti l'indissolubilità. Su questo punto gli attacchi al PCI, in particolare di radicali e socialisti, erano stati

³⁵ Conferenza di Nilde Iotti a Cesena. *Riformare la società per ridare alla famiglia la sua vera funzione*, in «L'Unità», 5 aprile 1965.

³⁶ M. T. MORI, A. PESCAROLO, A. SCATTIGNO, S. SOLDANI, *Le italiane sulla scena pubblica: una chiave di lettura*, in *Di generazione in generazione*, cit., p. 29.

puntuali. Nel corso del '66 Nilde Iotti interviene dunque più volte sul tema del divorzio, anche dalle pagine di *Rinascita*, e per controbattere alle accuse che provengono anche dal fronte divorzista. Peraltro, in occasione del dibattito sulla fiducia al terzo governo Moro, aveva annunciato che il PCI avrebbe presentato una propria proposta³⁷.

Nell'aprile del 1966 a Milano, in un affollato incontro al teatro Lirico³⁸, Iotti, anche in risposta agli attacchi dei cattolici³⁹, sottolineava la portata quasi rivoluzionaria delle riforme volute dal PCI, in una società in cui, lo abbiamo detto, la famiglia era profondamente cambiata. Nell'elaborazione di questi temi nel partito era fondamentale il contributo della Commissione femminile.

I cattolici ci accusano di voler distruggere la famiglia. Ebbene [...] il divorzio esiste in paesi governati da cattolici [...] Qualcuno ha dubbi sulla posizione del PCI a riguardo di questa questione? Ebbene sappia che il nostro partito non solo si è posto il problema dell'introduzione del divorzio: ma quello più vasto e complesso della riforma della legislazione familiare (adulterio, patria potestà, regime patrimoniale, riconoscimento dei figli illegittimi ecc.).

E concludeva, aprendo al dialogo con le forze cattoliche più progressiste presenti nel paese, sottolineando le posizioni della Chiesa emerse dal Concilio, tema su cui sarebbe tornata nell'importante discorso al Parlamento del 1969 a difesa della legge sul divorzio: «Io non credo che sia importante che un

³⁷ L. LAMA, *op. cit.*, p. 274.

³⁸ *Milano: tremila al «Lirico» per il dibattito sul divorzio*, in «L'Unità», 18 aprile 1966.

³⁹ *Divorzio in Italia*, in «Rinascita», n. 7, 12 febbraio 1966, cit. in L. LAMA, *op. cit.*, p. 291.

cardinale abbia parlato del divorzio al Concilio - spiegava a Milano -; ma credo che sia più importante che il Concilio si sia proclamato per la libertà di coscienza agli uomini e per il futuro del non temporalismo della Chiesa». Peraltro, l'«aggiornamento» conciliare ebbe effetti rilevanti sulle militanti cattoliche. Come ha sottolineato Tiziana Noce, l'elezione nel 1964 di Franca Falcucci a delegata nazionale del Movimento femminile aveva aperto una profonda riflessione sulla necessità di rinnovare l'azione politica nei termini del messaggio del Concilio, che spingeva a ripensare gli «obiettivi del laicato cattolico nel mondo contemporaneo», imponendo un ripensamento della condizione femminile non solo nella società ma anche nella famiglia tradizionale cattolica⁴⁰. Conflittualità e dialogo tra cattoliche e comuniste si intrecciarono in maniera contraddittoria in questa fase, pur nella continua oscillazione «tra primato della politica e istanze paritarie»⁴¹ che segna l'esperienza politica della prima generazione di donne dell'Italia repubblicana. Iotti rappresentò un punto di riferimento importante per «un'alleanza organica e stabile fra donne di orientamento diverso: politico, ideologico, religioso», come aveva sostenuto alla IV Conferenza delle donne comuniste nel giugno del 1965⁴². Unità del movimento femminile, tuttavia, proposta, anche nel senso di quella stretta, ma ambigua, relazione tra appartenenza politica e istanze paritarie cui si è appena fatto riferimento. L'unità, infatti, - ha osservato Lama -, *in primis* avrebbe dovuto riguardare le forze

⁴⁰ T. NOCE, *op. cit.*, p. 241.

⁴¹ *Le italiane sulla scena pubblica*, cit., p. 29.

⁴² L. LAMA, *op. cit.*, p. 271.

«che si ispirano al socialismo», come stava sostenendo Giorgio Amendola nella sua proposta di via italiana al socialismo⁴³.

All'XI Congresso del PCI nel gennaio del '66, caratterizzato dalla contrapposizione tra Giorgio Amendola e Pietro Ingrao, Iotti era infatti intervenuta sul tema del divorzio, dichiarando l'appoggio dei comunisti al progetto di legge sostenuto dai radicali insieme ai socialisti: «Se il progetto Fortuna arriverà alla discussione in Parlamento - aveva dichiarato - noi presenteremo gli emendamenti necessari, ma daremo il nostro voto favorevole»⁴⁴. Tuttavia, nel PCI permanevano posizioni contrastanti, specialmente per il prevalere di una visione di classe sul problema del divorzio. Ma l'azione dei comunisti, e di Iotti, si sarebbe fatta più incisiva alcuni mesi dopo, nell'ottobre del 1966, quando la possibilità che il governo introducesse una riforma del diritto di famiglia che ignorava la questione del divorzio, in discussione in Parlamento dopo la proposta di legge Fortuna, opzione presentata tra l'altro da Aldo Moro in occasione del convegno delle donne democristiane, spingeva i comunisti a sostenere il diritto di iniziativa parlamentare, e dunque la presentazione di una legge sul divorzio, proprio per opporsi «ad ogni tentativo» del governo di «insabbiare il progetto Fortuna»⁴⁵. Il documento che esponeva le posizioni del PCI, pubblicato su *Rinascita* il 1° ottobre del 1966, era stato elaborato dalla Sezione femminile della Commissione centrale del PCI proprio a seguito della IV

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ivi*, p. 273.

⁴⁵ *Le proposte del PCI. Perché il divorzio*, in *Rinascita*, 1° ottobre 1966, n. 39, pp. 17-19, qui p. 17.

Conferenza delle donne comuniste e dell'XI Congresso del partito, e concretizzava finalmente in una proposta di legge il fondamentale lavoro di Iotti e delle compagne della Sezione femminile, condotto anche sulle pagine della stampa e, come visto, attraverso decine e decine di dibattiti pubblici.

In effetti nel PCI le donne, come ha scritto Fiammetta Balestracci, «erano state il più convinto soggetto a favore del cambiamento», che «poi si era allargata a tutto il gruppo dirigente che aveva riconosciuto la necessità di formulare una nuova riflessione etica e ideale sulla famiglia»⁴⁶. La vicenda del divorzio ci sembra così emblematica di quanto le donne siano state protagoniste di conquiste legislative «frutto di una “forma” di democrazia basata sulla centralità del Parlamento [...] sul ruolo dei grandi partiti popolari [...] sull'effervescenza di grandi movimenti collettivi»⁴⁷.

4. Gli anni Settanta. Uno spartiacque per la cittadinanza delle donne

Dalla fine degli anni Sessanta e poi, soprattutto negli anni Settanta, profonde trasformazioni delle relazioni sociali investivano in maniera più radicale che nel decennio precedente la questione della cittadinanza di genere. La discussione sulla loro rilevanza politica veniva infatti rielaborata con linguaggi e obiettivi nuovi fuori dai partiti, soprattutto nel movimento femminista, e nel contesto di una crisi, economico, sociale e

⁴⁶ F. BALESTRACCI, *op. cit.*, p. 1021.

⁴⁷ L. TURCO, *Le donne e le più importanti leggi di attuazione della Costituzione*, in Fondazione Nilde Iotti, *L'Italia delle donne*, cit. p. 37.

politica che si apriva in Italia nei primi anni Settanta. Associazioni e organizzazioni femminili, come l'UDI, continuavano ad essere uno dei luoghi cruciali della politica delle donne, acquisendo anch'esse nuovi linguaggi e facendo proprie nuove forme di mobilitazione "dal basso", mentre la società del miracolo economico, attraversata da processi di industrializzazione e di massificazione, da migrazioni e da nuove mobilità sociali, cambiava radicalmente. Trasformazioni dei consumi e dei costumi si mescolavano a nuove culture politiche, mentre il Sessantotto aveva aperto la strada a nuove forme di partecipazione: studenti e operai furono i protagonisti delle lotte del nuovo decennio e una radicale critica delle istituzioni, prima tra tutte la famiglia e la sua struttura gerarchica, e delle relazioni investì di nuovo significato anche le questioni irrisolte della cittadinanza femminile. Famiglia, sessualità, lavoro, ruolo delle donne nella società, battaglie sindacali furono dunque ancora temi di un dibattito e di un'azione politica che poneva, ha scritto Marica Tolomelli, «con forza la questione della cittadinanza delle donne. Le istanze ruotavano attorno a questioni relative alla vita quotidiana delle donne, questioni che per definizione erano normalmente escluse dalla concezione convenzionale della politica»⁴⁸. Lo slogan *il personale è politico* mirava a svelare le «interdipendenze che legavano tra loro [...] visioni del mondo e i rapporti di dominio esistenti». In questo contesto, l'emancipazionismo tradizionale sostenuto da Iotti non poteva ignorare le nuove pressanti istanze della società italiana, intanto attraversata da una violenta conflittualità. La bomba esplosa a Piazza Fontana il 12

⁴⁸ M. TOLOMELLI, *op. cit.*, p. 151.

dicembre del 1969 apriva infatti la drammatica fase dello «stragismo». Nel 1978, la legge sull'aborto sarebbe stata approvata «proprio nei giorni drammatici del sequestro Moro»⁴⁹.

È noto che movimenti come il femminismo si definirono come movimenti di rottura rispetto alla tradizione politica dell'emancipazionismo, ricercando le donne, piuttosto, «un'autenticità fondata in sé stesse e nel rapporto con le proprie simili»⁵⁰. E, d'altra parte, Iotti sempre fece riferimento alla sua come una battaglia per l'emancipazione delle donne, prendendo le distanze dal femminismo. Tuttavia, seppe porre la giusta attenzione alla spinta proveniente dal movimento, specialmente nel caso della legge sul divorzio, entrata in vigore il 1° dicembre del 1970, e sul referendum abrogativo del 1974. In questo senso, la battaglia per la legge per il divorzio rappresentò «l'occasione», ha scritto Maria Casalini, «in cui Iotti ebbe finalmente modo di prodursi in un'efficace decostruzione di una definizione della famiglia basata sui principi del giusnaturalismo, per sottolinearne la natura prettamente storica»⁵¹, recuperando il concetto gramsciano di famiglia come «centro di vita morale e di solidarietà», autonomo rispetto allo Stato.

Nelle pagine precedenti abbiamo rilevato come il tema venga considerato da Iotti sin dai primi anni Sessanta come centrale dell'azione del PCI, nel suo intreccio con la riflessione sulla famiglia. Dalla metà del decennio, poi, Iotti aveva

⁴⁹ L. LAMA, *op. cit.*, p. 290.

⁵⁰ A. BRAVO e G. FIUME, *Il tema*, in «Genesis. Rivista della Società italiana delle storiche», III, 2004, 1 cit. *ivi*, p. 284.

⁵¹ M. CASALINI, *op. cit.*, p. 250.

condotto con determinazione una campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica la cui necessità aveva sottolineato in occasione della III Conferenza nazionale delle donne comuniste del 1962. Tra i suoi contributi più importanti al dibattito sulla legge sul divorzio, vi è forse il discorso pronunciato in Parlamento il 25 novembre del 1969, in cui seguiva il filo rosso che la riportava alla Costituzione, quasi a chiudere il decennio che l'aveva vista più impegnata per le donne nel partito e la sua esperienza al vertice della Commissione centrale femminile del partito comunista, che dal 1970 non avrebbe più presieduto.

La riforma del diritto di famiglia del 1975, la legge sull'aborto del 1978, le battaglie sindacali e le altre leggi "per le donne" saranno ulteriori cruciali tappe del lungo percorso per l'emancipazione avviato da Iotti e dalle altre donne della Repubblica nel 1946, facendo degli anni Settanta «un vero e proprio spartiacque»⁵². Anche sulla spinta di quanto stava avvenendo fuori dalle aule parlamentari, si apriva infatti una fase caratterizzata da «una legislazione riformista ad alta intensità»⁵³, mentre la famiglia usciva «dal privato nel quale era stata confinata nel periodo della ricostruzione»⁵⁴. La questio-

⁵² C. DAU NOVELLI, *Le trasformazioni della famiglia*, p. 284, in *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta: atti del ciclo di Convegni, Roma, novembre e dicembre 2001*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003. Il lungo iter per la riforma del diritto di famiglia fu sostenuto dalle battaglie di parlamentari provenienti da diversi partiti. Tra queste, le comuniste Iotti e Tedesco, la democristiana Maria Eletta Martini. Fondamentale l'appoggio delle organizzazioni femminili, UDI e CIF in testa.

⁵³ B. FERRI RINALDI, *Alcune note sul dibattito parlamentare intorno alla riforma del diritto di famiglia del 1975*, p. 303, in Fondazione Nilde Iotti, *L'Italia delle donne*, cit.

⁵⁴ C. DAU NOVELLI, *op. cit.*, p. 288.

ne del divorzio era stata centrale. Vale perciò la pena di citare un lungo passaggio del discorso di Nilde Iotti del 1969 sovraccitato, che mi sembra inoltre illuminante rispetto al contributo fondamentale che la sua elaborazione e la sua azione nelle istituzioni, in Parlamento soprattutto, ha rappresentato per la cultura dei diritti e della famiglia nell'Italia contemporanea:

Più di una volta è stato affermato, riferendosi agli articoli della Costituzione, che la Costituzione italiana sarebbe ispirata ai principi del diritto naturale e che perciò la filosofia del giusnaturalismo sarebbe alla sua base. Ora, onorevoli colleghi, noi contestiamo in linea di principio – anzi rifiutiamo – questa interpretazione della Costituzione. La Costituzione non ha e non può avere né un'ideologia né una filosofia di parte. La Costituzione fu e resta - e credo che nessuno di noi, onorevoli colleghi della democrazia cristiana, debba mai dimenticarlo - «un incontro sul terreno della politica, cioè della definizione dei diritti di forze che partivano da una comune esperienza politica, ma non da una comune esperienza ideologica». E questa la realtà della Costituzione che noi non possiamo dimenticare. Del resto, onorevoli colleghi della democrazia cristiana, anche l'espressione «società naturale», riferita alla famiglia che voi avete molto spesso richiamato base della vostra affermazione dell'indissolubilità del matrimonio, ha anch'essa, come emerge dagli atti della Assemblea Costituente, una sua storia molto precisa e molto chiara. [...] Credo, onorevoli colleghi, che non sia del tutto giusto, quando si tratta divorzio, parlare esclusivamente o quasi esclusivamente di patologia della famiglia. [...]. Credo che il discorso che stiamo per affrontare vada rapportato – e sono d'accordo in ciò con la prima parte del discorso dell'onorevole Malagodi – soprattutto alla famiglia, così come essa si configura oggi nel nostro paese, nella coscienza delle masse popolari, così come esce da questo profondo travaglio che sta attraversando il mondo moderno. Perché è questo, onorevoli colleghi, quello che noi dobbiamo fare: riuscire a capire, a vedere fino in fondo, quale sia la natura della famiglia oggi, [...]. A noi pare che ciò che nel mondo

moderno spinge le persone al matrimonio ed alla formazione della famiglia, ciò che rende morale nella coscienza popolare la formazione della famiglia, sia in primo luogo l'esistenza di sentimenti. Questo e non altro è il motivo che spinge oggi un uomo ed una donna a contrarre matrimonio ed a costituire una famiglia. Noi diremo perciò con Gramsci (questa definizione ci è molto cara e lasciate, onorevoli colleghi, che ancora una volta la ripetiamo) che la famiglia è centro di vita morale e di solidarietà⁵⁵.

Conclusioni

Sul divorzio Nilde Iotti sarebbe tornata, più battagliera che mai, nell'anno del referendum: nel 1974 si fa intervistare dai giornali, va in televisione, scrive su *Rinascita*, dove insiste sulla chiarezza delle posizioni del PCI sui problemi della famiglia, fin dall'Assemblea costituente: «*Abbiamo sempre detto "no" all'indissolubilità*»⁵⁶, sottolinea. *L'Unità* dedica ampio spazio ai suoi interventi, soprattutto alla vigilia del referendum. Il 24 aprile del 1974 sostiene con convinzione le ragioni del NO nel programma *Tribuna del referendum*, in un dibattito a due in cui si confronta con la senatrice democristiana Franca Falcucci.

A maggio, la vittoria del NO costituisce un tornante fondamentale nella storia della partecipazione femminile e anche nell'articolarsi del rapporto complesso tra società, movimenti e partiti nella stagione delle riforme. Su questi temi, e sulla "questione femminile", Nilde Iotti è chiamata a fare il punto sulle pagine di *Rinascita* a pochi mesi dalla vittoria referenda-

⁵⁵ Nilde Iotti. *Discorsi parlamentari*, cit., p. 184.

⁵⁶ *Abbiamo sempre detto "no" all'indissolubilità*, in «*Rinascita*», 5 aprile 1974, n. 14, pp. 21-22.

ria, nel luglio del 1974⁵⁷. Ripercorrendo le tappe delle lotte per l'emancipazione femminile, intreccia questa volta la storia delle riforme per le donne anche al contributo delle lotte delle donne organizzate nei movimenti, nei sindacati e "dal basso", a testimonianza della straordinaria capacità di Nilde Iotti di mantenersi in "ascolto" e di dialogare con le donne del suo tempo lungo tutta la sua storia di donna e di militante:

attraversiamo un periodo in cui le donne si presentano in modo diverso, con tutte le loro capacità di incidere nella realtà sociale e culturale. Tutto ciò si accompagna ad altri fatti che hanno, anch'essi, grandissima importanza. [...] risalgono alla metà degli anni '60. Parlo della presenza delle donne nelle battaglie sindacali, nelle grandi lotte sociali; penso al sorgere di tutta una problematica nuova sui diritti delle donne, vedi per esempio la questione dei servizi sociali, vedi al limite, la questione dell'aborto. Sono fatti che indicano un diverso collocarsi della donna nel contesto sociale. Basta pensare alle ragazze che combattono in prima fila nei grandi scioperi, alle studentesse che hanno condiviso con i loro compagni le grandi battaglie che hanno scosso il mondo studentesco durante questi ultimi anni... Ma non so se le forze politiche abbiano avvertito e compreso fino in fondo il significato di questi fenomeni. Voglio dire che, di fronte a questi fatti, occorre avere non solo una capacità di rispondenza a quelle che noi, con termine improprio, potremmo chiamare rivendicazioni o meglio aspirazioni delle masse femminili, ma anche una capacità di iniziativa politica, di inventiva politica.

È cambiato il modo di essere mogli e madri, osserva: «libertà e responsabilità si intersecano». «Io non sono affatto femminista - conclude -. Però è vero che nel rapporto uomo-donna all'interno della famiglia ci sono tante cose che la don-

⁵⁷ *La Resistenza, il diritto di voto, il referendum*, in «Rinascita», n. 30, 26 luglio 1974.

na deve subire, perché altrimenti pagherà un prezzo troppo alto». Non è possibile, insomma, negare il ruolo del femminismo nelle riforme degli anni Settanta: le conquiste del movimento femminile hanno reso le donne più consapevoli del loro ruolo nella società, e anche nel dialogo con queste forze la politica ha potuto condurre le proprie battaglie per i diritti delle donne. È questo, in fin dei conti, il centro di tutta la vita politica di Nilde Iotti.

Così, alle lotte delle donne, compagne nel mondo, va il suo pensiero quando è eletta, prima donna nella storia d'Italia, *Presidente della Camera* il 20 giugno 1979: «Io stessa - non ve lo nascondo - vivo quasi in modo emblematico questo momento, avvertendo in esso un significato profondo, che supera la mia persona e investe milioni di donne che attraverso lotte faticose, pazienti e tenaci si sono aperte la strada verso la loro emancipazione»⁵⁸.

Ma, ci sembra, il filo rosso che ha unito le battaglie per l'emancipazione femminile è stato per Iotti il tema cruciale della famiglia, su cui, come ha rilevato Livia Turco, ha fornito «il suo contributo più originale», elaborando una profonda riflessione sulla famiglia come comunità di affetti e traducendola in iniziativa politica. Essenziale interprete del “partito nuovo”, ha mantenuto fisso nella sua lunga vita nelle istituzioni l'obiettivo dell'attuazione dei diritti delle donne, protagoniste della rinascita democratica dell'Italia.

⁵⁸ Nilde Iotti. *Discorsi parlamentari*, cit., p. 278.

Alessandra Pera

La stagione delle riforme degli anni '70. Amore, famiglia, laicità

Introduzione

La breve analisi, che segue, ha ad oggetto la riforma del diritto di famiglia del '75. Quest'ultima viene descritta attraverso il riferimento a tre parole chiave: amore, famiglia e laicità, che sono state alcune delle coordinate di senso che hanno guidato la vita politica e personale di Nilde Iotti e che, a mio avviso, assumono una rilevanza nel mondo del diritto attraverso il loro legame con il concetto di 'autodeterminazione'.

Tuttavia, nel dialogo interdisciplinare che caratterizza questo volume e, più in generale, gli obiettivi e il metodo della comparazione giuridica, non sarà possibile prescindere dall'analisi storica. Ed infatti, lo studioso che utilizza un approccio individualizzante alla descrizione del diritto non può prescindere dall'analisi storica, dalla storicizzazione dell'oggetto di studio, in un'indagine che miri a far emergere i particolari, l'individualità - appunto - delle situazioni concrete. Secondo Gorla¹, infatti, il confronto si compie in via induttiva, attraverso l'analisi dei meccanismi giuridici nel loro concreto

¹ G. GORLA, *Diritto comparato e diritto comune europeo*, Giuffrè, Milano 1981, p. 53. Più di recente, per tutti, M. BRUTTI, *Sulla convergenza tra studio storico e comparazione giuridica*, in M. Brutti, A. Somma, *Diritto, Storia e Comparazione*, Max Planck Institute for European Legal History, Frankfurt am Main, 2018, p. 74.

atteggiarsi, per cui storiografia e comparazione giuridica sono due attività di conoscenza pura, di ricerca di un *quid proprium* di ogni vicenda, di costruzione di schemi descrittivi di fatti. Il dialogo tra analisi storica e scienza giuridica compie un passo ulteriore quando la linea direttrice dell'indagine si sposta dalla disciplina giuridica ai profili funzionali ed al contesto in cui le regole sono concepite; quando profili funzionali e contesto diventano due lenti che guardano alle formazioni sociali, consentendo allo studioso di descrivere uno 'oggetto spazio-temporale', che è il prodotto di vari fattori.

Pertanto, partirò da alcuni rilievi sulla fase della Costituente, sul testo degli artt. 29-31 e dall'analisi di quelli che mi sembrano i genotipi costituzionali (elementi caratterizzanti, preesistenti e fondativi) della riforma '75, al fine di meglio descrivere e comprendere come tali genotipi (modelli) verranno declinati dal legislatore ordinario, dai giudici e - in sede di autonomia privata - dalle persone, divenendo, da quel momento in poi, i fenotipi del diritto delle persone e della famiglia in Italia². Credo, infatti, che Nilde Iotti abbia contribuito massimamente, insieme e più di altri, alla definizione e ridefinizione di questi genotipi ed alla loro concreta declinazione fenotipica attraverso le diverse stagioni ed il mutare dei costumi sociali e economici, che hanno accompagnato la vita della

² Sull'utilizzo dei concetti di genotipo e fenotipo nell'ambito delle scienze giuridiche e del diritto comparato, si veda R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, Utet, Torino, 1992, p. 16; A. GAMBARO, R. SACCO, *Sistemi giuridici comparati*, Utet, Torino, 1996, p. 11; G. AJANI, D. FRANCAVILLA, B. PASA, *Diritto comparato. Lezioni e materiali*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 12.

Repubblica italiana nell'arco di quello che è stato definito un «mezzo secolo senza riforme» del diritto di famiglia³.

1. *La Costituente e le norme costituzionali sulla famiglia*

Per Nilde Iotti la teoria, diffusa e condivisa in ambiente cattolico, dei diritti naturali preesistenti allo Stato, basata sulla centralità e preesistenza dell'individuo rispetto alla società politica, è stata essenziale nell'impostazione del lavoro svolto dalla I sottocommissione della Costituente, competente a definire i diritti e i doveri dei cittadini.

In particolare, la Iotti fu nominata relatrice sul tema della famiglia (Partito Comunista Italiano). Il suo omologo, indicato dalla Democrazia Cristiana, fu Camillo Corsanego. Certamente, un interlocutore difficile per una giovane donna di ventisei anni: Corsanego era un avvocato rotale, docente universitario, ex Presidente della Gioventù cattolica italiana. Dunque, un relatore di grandissima esperienza, formato in ambiente gesuita, con antiche e solide relazioni, e con il quale il confronto dialettico fu complesso, alternato da punti di contatto e posizioni distanti e critiche su alcuni temi cruciali.

Certamente fu comune ai due relatori la volontà di attribuire alla famiglia una rilevanza costituzionale, di garantire

³ P. UNGARI, *Storia del diritto di famiglia in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 177. Ed in effetti, le norme di diritto delle persone e della famiglia contenute nel codice del 1942 erano espressione di modelli già preesistenti e consolidati nel diritto consuetudinario (molto eterogeneo nelle diverse aree del Paese) e nel codice del 1865.

all'istituto familiare tutela e protezione, soprattutto dopo le prove durissime alle quali la guerra lo aveva sottoposto⁴.

Il modello familiare che ciascuno dei due proponeva era però diverso. Mi permetto di tentare, in punta di penna, una comparazione molto sintetica delle rispettive posizioni, perché queste erano e sono paradigmatiche delle principali 'anime' che hanno dato forma agli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione e delle diverse concezioni morali, religiose e filosofiche, che furono oggetto di un compromesso storico in quegli articoli.

Camillo Corsanego è il difensore della concezione tradizionale della famiglia, quale società preesistente allo Stato, ma fondata su una impostazione gerarchica, basata sulla figura del padre-capo-famiglia. Una famiglia nella quale trova spazio la protezione dei figli illegittimi ovvero sia dei figli nati fuori dal matrimonio, ai quali però non può essere riconosciuto il diritto di essere inclusi nella famiglia legittima, poiché sarebbero elementi destabilizzanti e potenziali fonti di dissenso tra il genitore e l'altro coniuge non genitore, possibili cause di pregiudizio per l'unità familiare. Dunque, l'unità familiare e la protezione dell'istituto familiare rappresentano in questa impostazione valori, beni giuridici superiori rispetto ai diritti individuali delle persone che ne fanno parte. Ciò è evidente se si presta attenzione all'enfasi con la quale si insisteva, da parte dei democristiani e dei cattolici in genere, sulla necessità di sancire nella Costituzione il principio di indissolubilità del matrimonio, che è espressione della stessa impostazione: unità

⁴F. RUSSO, *Nilde Iotti*, in AA.VV., *Costituenti al lavoro. Donne e Costituzione. 1946-1947*, Fondazione Nilde Iotti, Guida Editori, Napoli, 2017, pp. 86-87.

familiare e tutela dell'istituto al di sopra degli individui-persone, che sono membri della famiglia stessa.

Nilde Iotti, da parte sua, nella relazione⁵ muove dalla necessità di interpretare un'esigenza di «svecchiamento e rinnovamento democratico» della famiglia «conforme a tutto lo spirito che deve ispirare la Costituzione e tutta la vita italiana del nuovo regime repubblicano» e, peraltro, diffusa in una parte della popolazione. Dunque, la Iotti pone al centro il tema dell'unione liberamente costituita, basata sulla assoluta parità e uguaglianza dei diritti e dei doveri dei coniugi. Pur riconoscendo al collega, Corsanego, l'impegno di voler tutelare il ruolo della donna, sottolinea con grande garbo retorico e istituzionale l'insufficienza dell'impostazione proposta, aggiungendo ed evidenziando la necessità di riconoscere le aspirazioni personali, sociali e politiche della donna, la quale «non deve più vedere nel matrimonio un espediente talora forzato per risolvere una situazione economica difficile e assicurarsi l'esistenza, ma la soddisfazione di una profonda esigenza naturale, morale e sociale, e lo sviluppo e il coronamento, nella libertà, della propria persona»⁶.

Dunque, la tensione, la direttrice, il genotipo è il riconoscimento di una piena soggettività giuridica e la possibilità di compiere le proprie scelte di vita: personali, familiari, lavorative e professionali.

Per tale via, contrariamente e quanto riteneva Corsanego, la donna, secondo la Iotti, non porrà ostacoli tra sé e la fami-

⁵ Consultabile on line su https://biblioteca.camera.it/application/xmanager/projects/biblioteca/file/Discorsi_parlamentari_On_Iotti/volume_01.pdf.

⁶ *Ibidem*.

glia, non si allontanerà dalla famiglia, ma vi aderirà liberamente, per convinzione e non per costrizione (sociale o economica).

L'impostazione 'rivoluzionaria' mira a modificare lo status della donna, quale parte del rapporto «legata a condizioni arretrate, che la pongono in stato di inferiorità e fanno sì che la vita familiare sia per essa un peso e non fonte di gioia e aiuto per lo sviluppo della propria persona»⁷ e propone un modello, per cui «dal momento che alla donna è stata riconosciuta, in campo politico, piena eguaglianza con il diritto di voto attivo e passivo, ne consegue che la donna stessa dovrà essere emancipata dalle condizioni di arretratezza e di inferiorità in tutti i campi della vita sociale e restituita ad una posizione giuridica tale da non menomare la sua personalità e la sua dignità di cittadina»⁸.

L'eguaglianza dei coniugi, così caratterizzata, diviene un principio assoluto (art. 29 Costituzione), che implica, quale corollario, la pari responsabilità dei genitori nell'educare, istruire e sostenere (art. 30, comma 1, Costituzione) i figli sia quelli legittimi sia quelli naturali, nati fuori dal matrimonio.

Infatti, il modello proposto dalla Iotti tutela i figli, siano essi nati all'interno o fuori dal matrimonio, e mira ad un trattamento paritario tra le due condizioni, poiché parificare non significa distruggere l'istituto familiare, ma piuttosto rende i genitori responsabili dei propri comportamenti e della procreazione, come atto cosciente volontario ed, appunto, responsabile. Tuttavia, tale opzione non ha trovato concreta

⁷ *Ibidem.*

⁸ *Ut supra.*

declinazione nel testo dell'articolo 30 della Costituzione, in cui, come si vedrà a breve, è contenuto un rinvio alla legge ordinaria, cui spetta la funzione di assicurare ai figli nati fuori del matrimonio ogni tutela giuridica e sociale, «compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima». Il che, come si dirà, non solo non risponde al genotipo proposto dalla Iotti, ma resta una formula che incatena la condizione dei figli nati fuori dal matrimonio ad uno status di minorità rispetto ai loro fratelli nati in costanza di matrimonio fino alla riforma dello status unico di figlio, che ha visto la luce soltanto nel 2012.

L'onorevole Iotti, rispetto all'indissolubilità matrimonio, anche in linea con la posizione espressa da Togliatti e dal PCI, ritiene che il principio non debba avere rilevanza costituzionale, ma piuttosto che si tratti di una questione di diritto civile, da discutere e decidere in Parlamento e, quindi, a livello di legislazione ordinaria, in sede di riforma dei codici. Peraltro, questo atteggiamento ha contribuito - non poco e molto strategicamente - ad eliminare dal 'tavolo della Costituente' un tema fortemente divisivo, quale quello del divorzio, evitando di esacerbare gli animi e di rendere impossibili forme di mediazione e compromesso su altri temi altrettanto cruciali.

Alla luce di quanto fin qui detto, sembra opportuno soffermarsi brevemente sul concetto di parità, che riprenderò comunque anche in seguito con riferimento alla riforma del 1975.

Certamente la presenza delle donne costituenti, seppure con sensibilità politiche ed orizzonti culturali eterogenei, ha contribuito alla formulazione delle norme rilevanti in materia di famiglia e filiazione con un'attenzione al tema della parità,

all'aspirazione alla parità, che, altrimenti probabilmente, non vi sarebbe stata. Tuttavia, va rilevato che tale 'spinta di genere' non è risultata pienamente efficace, giacché il dibattito portò ad una formulazione dell'articolo 29 della Costituzione, in cui l'affermazione della parità dei coniugi può essere compresa in funzione dei «limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare».

È indubbio, comunque, che Nilde Iotti fornì al PCI un impianto culturale autonomo sul tema della famiglia, tale che se ne riconoscesse la centralità nella vita delle persone e nella società, criticando le tesi di chi, all'interno dello stesso PCI e della sinistra, sosteneva l'assoluta storicità della famiglia e prospettava la sua possibile estinzione. Allo stesso tempo la Iotti puntava l'accento sulla natura di 'comunità di affetti', sulla relazione paritaria tra i sessi e di guida educativa per i figli, nonché sulla centralità dei servizi sociali e dell'offerta di un sistema di welfare⁹.

Dunque, un modello fondato sul concetto di laicità di uno stato sociale costituzionale. Tuttavia, viene da domandarsi se il modello di famiglia individuato dalla Costituzione sia davvero laico.

Mi sembra opportuno, al fine di fornire la mia personale risposta a questa domanda, che ha trovato in dottrina numerose e magistrali risposte ed ha alimentato un lungo e sempre vivo dibattito, partire dal dato testuale e, quindi, mi permetto di riportare qui di seguito gli articoli della Costituzione in materia.

⁹L. TURCO, *Madri e figlie*, in L. Lama, *Nilde Iotti. Una storia politica al femminile*, Donzelli, Roma, 2020, p. XXI.

Articolo 29

La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio.

Il matrimonio è ordinato sull'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare.

Articolo 30

È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio.

Nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti.

La legge assicura ai figli nati fuori del matrimonio ogni tutela giuridica e sociale, compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima.

La legge detta le norme e i limiti per la ricerca della paternità.

Articolo 31

La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose.

Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo.

2. *Laicità*

La famiglia nella Costituzione è definita «una società naturale fondata sul matrimonio», con una formulazione che, come sopra anticipato, è il frutto di un compromesso storico tra le diverse anime che partecipano al processo costituente, ma anche una sorta di ossimoro concettuale.

La famiglia può preesistere al matrimonio, sia esso sacramento o atto civile, ma i costituenti non riescono a spingersi

oltre ed a prescindere davvero dallo Stato e dalla Chiesa. Dunque, il diritto alla famiglia, alle relazioni familiari, agli affetti e all'amore, esistono come diritti fondamentali di tutti gli uomini, ma possono essere esercitati in modo pieno solo all'interno di un modello prestabilito e condiviso nella morale comune e nel costume sociale, sancito attraverso una forma, un *vestmentum*, che è l'atto civile o il sacramento o, l'insieme di questi, attraverso il matrimonio concordatario.

Proprio sul tema degli effetti civili del matrimonio e della rilevanza sociale del sacramento vorrei ricordare un fatto che avvenne a Prato nel 1956: due persone decisero di sposarsi in Comune, solo civilmente. Il Vescovo di Prato, monsignor Fiordelli, inviò una lettera al parroco del quartiere della coppia:

Oggi 12 agosto due suoi parrocchiani celebrano le nozze in Comune rifiutando il matrimonio religioso. Questo gesto di aperto sprezzante ripudio della religione è motivo di immenso dolore per i sacerdoti e i fedeli. Pertanto lei, signor preposto, alla luce della morale cristiana, classificherà i due tra i pubblici concubini e considererà il signor Tizio come pubblico peccatore e la signorina - non la considera signora - come pubblica peccatrice. Saranno loro negati i sacramenti, non sarà benedetta la loro casa, sarà loro negato il funerale religioso¹⁰.

La scomunica suscitò reazioni polemiche, ma è innegabile che la violenta presa di posizione del Vescovo nasceva da e

¹⁰ Per il caso giuridico che ne derivò: i coniugi denunciarono per diffamazione il Vescovo ed il Parroco di Prato, cfr. P. GISMONTI, *commento alla sentenza 10 marzo 1958*, Pres. ed Est. Paganelli P., imputati Fiordelli e Ajazzi, in *Foro Italiano*, Parte II, vol. 81, Giurisprudenza Penale, 1958, pp. 73-74 e pp. 93-94. Ivi anche il testo della lettera qui citata.

trovava linfa in una realtà sociale in cui il matrimonio civile era un'eccezione. In quegli anni il matrimonio civile non era diffuso ed anzi spesso veniva stigmatizzato con giudizi ed argomenti, con comportamenti, che, in effetti, operavano nel profondo, strutturavano il costume, sicché il matrimonio concordatario diveniva segno di normalità sociale¹¹.

Certamente, nel momento storico dell'entrata in vigore della Costituzione aveva probabilmente ancora senso parlare di una morale comune, per cui l'idea della famiglia basata unicamente sul matrimonio di due soggetti di sesso diverso era una componente importante: un'idea all'interno della quale erano prevalenti gli elementi del confinamento della sessualità nell'ambito matrimoniale e della procreazione all'interno del rapporto di *coniugio*.

La frantumazione di questa idea e l'emersione di molte contraddizioni tra regole declamate e soluzioni operazionali¹² si consumano tra la fine degli anni '50 e gli anni '60.

Nel 1960, arriva in Europa ed in Italia la pillola anticoncezionale e viene salutata come strumento di controllo e programmazione delle nascite, come strumento di libertà sessuale per le donne¹³. Tuttavia, nel 1965 la Corte Costituzionale conferma il divieto di propaganda anticoncezionale e

¹¹ S. RODOTÀ, *Diritto d'amore*, Laterza, Roma, 2015, p. 72.

¹² Su tale dissociazione, in dottrina, si veda A. GAMBARO, R. SACCO, *Sistemi giuridici comparati*, Utet, Torino, 1996, pp. 4 ss.; G. AJANI, D. FRANCAVILLA, B. PASA, *Diritto Comparato*, Giappichelli, Torino, pp. 28-33; A. GUARNERI, *Lineamenti di diritto comparato*, Cedam, Padova, pp. 25-30; R. SACCO, P. ROSSI, *Introduzione al diritto comparato*, pp. 55 ss.; R. SCARCIGLIA, *Metodo e comparazione giuridica*, Giuffrè, Milano, 2016.

¹³ Cfr. *È arrivata in Europa la pillola del controllo*, in *Noi Donne*, 20 marzo 1960, p. 12.

l'Enciclica *Humanae Vitae* del 25 luglio 1968 ammette come legittimi solo i metodi contraccettivi "naturali", stigmatizzando quelli di origine chimica o artificiale.

Sul fronte dell'adulterio, la storia d'amore tra la cantante Mina e il suo compagno Corrado Pani, si trasforma in un caso giudiziario nel 1963, quando la moglie dell'attore lo denuncia per abbandono del tetto coniugale e per adulterio (art. 559 cod. pen.). Il caso ha conseguenze penali quasi nulle per Pani e nessuna per Mina, poiché era nubile. Tuttavia, il dibattito e i giudizi morali furono pesanti ed i più vari. Analoghe considerazioni valgono per il caso Fausto Coppi-Giulia Occhini, la quale però fu condannata ad un mese di carcere, dopo la denuncia del marito, poiché l'adulterio femminile era punito più severamente di quello maschile. Dunque, l'infedeltà procedeva a due velocità, perché solo quella femminile o, comunque, quella femminile più di quella maschile metteva in crisi la solidità del matrimonio e della famiglia. L'infedeltà maschile destava meno scandalo ed era un costume più facilmente accettato.

Certamente queste vicende divisero l'opinione pubblica e la Corte Costituzionale, come detto, giunse a pronunciarsi sulla incostituzionalità dell'art. 559 cod. pen., invitando il legislatore ordinario ad intervenire per colmare la lacuna normativa.

Per questo però si dovette attendere un decennio circa, poiché il tema era legato a filo doppio con il principio di indissolubilità del matrimonio e, dunque, con l'istituto del divorzio. Su questi temi fu importante il dibattito che si svolse

all'interno del Congresso nazionale delle giuriste italiane¹⁴, tenutosi nel 1960 a Torino, che vide emergere il concetto di laicità, quale valore e principio per disciplinare le relazioni familiari, insieme ad amore, autonomia, libertà e responsabilità; concetti sovente in contrasto con l'influenza della cultura cattolica e con alcuni valori - all'epoca ritenuti ancora - non negoziabili¹⁵.

Oggi, però, questo modello etico e sociale si è definitivamente frantumato in favore di una situazione caratterizzabile come 'pluralismo etico'.

La presenza ormai consolidata del pluralismo etico rende privo di senso il richiamo alla morale comune di una nazione¹⁶; ma rende anche particolarmente problematica l'idea che, nell'interpretare il testo costituzionale o le norme del co-

¹⁴ Cfr. <http://www.associazionegiuristeitaliane.it/storia/agi/storia>. Per un resoconto dei lavori e un'analisi sul tema qui individuato come cruciale, vd. *L'intoccabile divorzio*, in *Noi Donne*, 12 giugno 1960, p. 24.

¹⁵ Per un'idea di laicità non contrapposta alla religiosità ma piuttosto modo d'essere della società e della politica che dà alla religione il ruolo proprio non come elemento conflittuale, ma come elemento di composizione di una realtà multiforme, vd. S. RODOTÀ, *Perché laico*, Laterza, Roma, 2009.

¹⁶ Sul tema le posizioni in dottrina sono estremamente eterogenee ed articolate si vedano, M. LUCIANI, *L'interpretazione costituzionale di fronte al rapporto fatto-valore*, in *Dir. soc.*, 2009, pp. 22 ss.; A. RUGGERI, *Idee sulla famiglia e teoria (e strategia) della Costituzione*, in *Quaderni cost.*, 2007, pp. 651 ss.. In giurisprudenza, v. Corte Cost., 28 novembre 1961, n. 64, pubblicata in G.U. il 28 novembre 1961, per cui «la qualifica di naturale ha certamente implicito il richiamo e il riconoscimento del tradizionale concetto di famiglia, quale tuttora vive nella coscienza del popolo». Per un'opinione diversa, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Stato e Chiesa*, Ed. L'Espresso, Roma 2007, pp. 161 ss.; C. PINELLI, *Gli appelli alla natura e le prospettive del diritto costituzionale*, in *Dir. pubbl.*, 2008, pp. 703 ss.; M. BESSONE, *Art. 29*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1976, pp. 47 ss.; G. GIACOBBE, *La famiglia nell'ordinamento giuridico italiano*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 1 ss.; C. CARDIA, *L'art. 29 della Costituzione*, in AA. VV., *Studi sul divorzio*, Cedam, Padova, 1972, pp. 193 ss..

dice civile, sia legittimo fare riferimento alla coscienza sociale, in quanto capace di esprimere una morale dominante¹⁷.

A questa idea, tutt'ora molto diffusa, possono essere opposti due rilievi critici fondamentali. In primo luogo, si può sostenere che tale impostazione confligge con quello che mi sembra il modo migliore di intendere il principio di laicità, principio implicito¹⁸ che la nostra Corte Costituzionale ha considerato come un principio supremo del nostro ordinamento¹⁹.

Ebbene, secondo questa interpretazione del principio di laicità²⁰, uno Stato «veramente laico» non può imporre ad alcun cittadino i dettami di una morale particolare, sia pure largamente dominante.

Lo stato laico non fa propria alcuna delle possibili concezioni del bene o della «vita buona», ma crea le condizioni e detta le regole sulla scorta delle quali tutte queste concezioni possono svilupparsi e dialogare tra di loro.

¹⁷ Condivide questa impostazione, M. MANETTI, *Famiglia e Costituzione: le nuove sfide del pluralismo morale*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2010, pp. 5-7. Per un'opinione contraria, cfr. R. BIN, *La famiglia: alla radice di un ossimoro*, in *Studium iuris*, 2000, p. 1068; ed anche F. GALGANO, *Diritto privato*, XIII ed., Cedam, Padova, 2006, pp. 801 ss.; C. GRASSETTI, *I principi costituzionali relativi al diritto familiare*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei - A. Levi, Barbera, Firenze, 1950, pp. 294 ss.

¹⁸ Sui principi impliciti, si veda R. GUASTINI, *Dalle fonti alle norme*, Giappichelli, Torino, 1990, p. 31 ss., 121 ss.

¹⁹ Cfr. la sentenza della Corte Cost., 12 aprile 1989, n. 203, in *Giur. cost.*, 1989, pp. 898 ss.

²⁰ Per questa interpretazione del principio di laicità, cfr. V. VILLA, *Alcune osservazioni sulla nozione di "laicità"*, in *Quaderni laici. Supplemento. Le due Italie*, 2010, pp. 183-193.

Lo stato laico, insomma, costruisce il terreno di gioco «neutro» dove individui, agenzie, associazioni, ecc., possono liberamente interagire.

In effetti, costruire questo «spazio vuoto» non è a sua volta una scelta neutrale, perché è una scelta, valutativamente connotata, a favore dei principi fondamentali della libertà di coscienza, dell'autonomia e della responsabilità individuale, che sono sanciti nella nostra Costituzione²¹.

Tale scelta, dunque, può essere qualificata come «neutra» soltanto sotto questo specifico profilo e proprio perché non viene privilegiata alcuna delle concezioni etiche o visioni del mondo che sono disponibili in quel contesto; ma essa non è «intrinsecamente neutra», perché si fonda su quei valori di libertà e di autonomia della persona che sono anch'essi garantiti dalla Carta Costituzionale²².

Anche nel campo del diritto di famiglia, pertanto, non è consentito ad uno Stato laico di imporre normativamente un determinato modello morale di famiglia, anche qualora esso sia quello largamente maggioritario. Quali che siano i modelli di famiglia presenti in un dato contesto sociale, compito di uno Stato laico è garantire il pluralismo familiare. Ciò non di rado crea momenti di tensione sociale e politica, scontri ideologici tra le componenti che fanno parte della compagine sociale che lo Stato ha la funzione di governare, ponendo le basi

²¹ Cfr. G. MARINI, *La giuridificazione della persona. Ideologie e tecniche dei diritti della personalità*, in *Riv. dir. civ.*, 2006, pp. 359 ss.; G. RESTA, *Autonomia privata e diritti della personalità*, Esi, Napoli, 2005.

²² Cfr. in proposito F. MILL COLORNI, *Multiculturalismo contro laicità*, in *Supplemento a Micromega. Per una riscossa laica*, 2007, pp. 56-68.

per la coesistenza di esse all'interno dello stesso contesto di riferimento²³.

3. Uguaglianza e parità

L'articolo 3 della Costituzione statuisce che «tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

In linea teorica, il principio di uguaglianza, così formulato, tra i primissimi sanciti dalla Carta costituzionale, sarebbe di per sé sufficiente per stigmatizzare e superare qualunque norma ordinaria che fosse discriminatoria nei confronti delle donne.

In particolare, per la materia che qui ci interessa ovvero il diritto di famiglia, i costituenti e soprattutto le costituenti si mostrano estremamente coscienti e consapevoli delle difficoltà che inevitabilmente si sarebbero incontrate per la realizzazione di un sistema giuridico e di una cultura davvero improntati

²³ C. CLEMENT, *La place du modèle familial dans un système pluralist*, in O. Roy (a cura di), *Réflexions sur le pluralisme familial*, 2010, Presses Universitaires de Paris Ouest, Paris, pp. 123 ss.; ed ivi, S. ROBIN OLIVIER, *Le regroupement familial confronté au pluralisme familial*, pp. 167-182; V. COUSSIRAT COUSTIERE, *La notion de famille dans les jurisprudences de la Commission et de la Cour européenne des droits de l'homme*, in AA. VV., *Internationalisation des droits de l'homme et évolution du droit de la famille*, Université de Lille II, Paris, 1996.

all'uguaglianza sostanziale tra uomo e donna, tra moglie e marito, tra madre e padre. Da qui gli articoli 29 e 30 Cost., così come li abbiamo analizzati sopra.

Tuttavia, va ricordato che l'Italia deve a Nilde Iotti, Gilda Tedesco, Teresa Mattei ed altre donne militanti nel PCI e nell'UDI e nel Partito Radicale un passaggio fondamentale della storia d'Italia. Gli anni tra il 1970 ed il 1975 furono cruciali per la riforma del diritto di famiglia, il divorzio e l'aborto. Queste donne si resero interpreti laboriosissime, attive e fattive dei cambiamenti profondi che avvenivano nel nostro Paese e contribuirono ad evitare che si determinasse una frattura etico-culturale, promuovendo il dialogo tra le differenti (e talvolta lontane) culture e forze politiche, in modo particolare con il mondo cattolico, ma anche proponendo forme di innovazione e cambiamento foriere di equilibri politici più avanzati.

Nel 1975 finisce il «mezzo secolo senza riforme»²⁴.

Fino a quell'anno durante le cerimonie civili e al termine di quelle concordatarie, ai coniugi veniva data lettura di due articoli del codice civile, che ritengo opportuno riprodurre integralmente, per comprendere la portata epocale della riforma.

Articolo 144, codice civile del 1942:

Il marito è il capo della famiglia, la moglie segue la condizione civile di lui, ne assume il cognome, ed è obbligata ad accompagnarlo ovunque egli creda opportuno di fissare la sua residenza.

Articolo 145, codice civile del 1942:

²⁴ P. UNGARI, *op. cit.*, p. 177.

Il marito ha il dovere di proteggere la moglie, di tenerla presso di sé, di somministrarle tutto ciò che è necessario ai bisogni della vita in proporzione delle sue sostanze.

Dunque, con il matrimonio la moglie diveniva parte di un rapporto, che la vedeva in una posizione di subordinazione gerarchica e subalternità, caratterizzato a tratti da forme di benevolenza e comunque da una notevole interferenza nella sua sfera privata, per cui, ad esempio, per costante giurisprudenza al marito era riconosciuto il diritto di aprire la corrispondenza della moglie.

Con la riforma del 1975, l'ordinamento giuridico italiano, in linea con il mutato contesto sociale, culturale ed economico, si affranca dal modello per cui: i figli nati fuori dal matrimonio non erano i figli dell'amore, ma i "i figli della colpa"; la sessualità femminile era repressa; le questioni relative alla procreazione erano collocate nel codice penale del 1930 tra i "delitti contro la integrità e la sanità della stirpe"; l'identità sessuale era negata; le unioni di fatto erano relegate all'irrilevanza giuridica o peggio al concubinato; il matrimonio civile era socialmente stigmatizzato.

Il modello di famiglia proposto da Nilde Iotti, si basa, invece, sulla centralità dei sentimenti, così come emerge in modo forte ed inequivocabile in un intervento del 25 novembre 1969:

A noi pare che ciò che nel mondo moderno spinge le persone al matrimonio ed alla formazione della famiglia, ciò che rende morale nella coscienza popolare la formazione della famiglia, sia in primo luogo l'esistenza dei sentimenti. Questo e non altro è il motivo che spinge oggi un uomo e una donna a contrarre il matrimonio. [...] Certo, quando parliamo di sentimenti, noi non parliamo di qualco-

sa di fragile o di sentimenti basati solo sull'attrazione fisica, che è cosa ben diversa dal sentimento che spinge al matrimonio, anche se l'attrazione fisica è parte di esso, e qualche volta ne costituisce il punto iniziale. Noi parliamo di sentimenti che investono profondamente la personalità dell'individuo, che giungono ad essere parte della sua razionalità, per cui il dono totale di sé stessi, che è alla base del matrimonio diviene un tempo affermazione e conquista di sé stessi. Questa, io credo, è oggi la base materiale del matrimonio [...]. Noi diremo perciò con Gramsci (questa definizione ci è molto cara e lasciate, onorevoli colleghi, che ancora una volta la ripetiamo) che la famiglia, proprio perché basata sui sentimenti, "diviene centro di vita morale e di solidarietà". Se fondata su questa base essa non è dunque un fatto caduco o destinato a passare, al contrario, al contrario. Noi siamo convinti che di pari passo con l'evolversi dei tempi e con il progressivo affermarsi della libertà dell'individuo nella nostra epoca, sempre più questo elemento tenderà a radicarsi nella parte più vera e profonda dell'uomo²⁵.

Nel dibattito politico, la posizione comunista, pone l'accento sul legame tra il rinnovamento dell'istituto familiare e l'emancipazione femminile, ma anche e soprattutto sui limiti dell'intervento dello Stato e dei poteri collettivi nella vita privata e familiare:

Un altro punto estremamente importante è quello del rapporto tra famiglia e Stato. Noi abbiamo da sempre detto che ci deve essere responsabilità nel formare e gestire una famiglia, soprattutto nei confronti dei figli che debbono essere tutelati nei loro diritti, però il rapporto tra famiglia e Stato non può essere tale che lo Stato pretenda di stabilire quale debba essere il comportamento interno dei coniugi [...] a veder bene la violenza dello Stato all'interno della famiglia è data dalla disparità e dalla famiglia gerarchica in quanto

²⁵ Consultabile on line su

https://biblioteca.camera.it/application/xmanager/projects/biblioteca/file/Discorsi_parlamentari_On_Iotti/volume_01.pdf.

viene imposta dalla legge l'autorità di un membro rispetto agli altri²⁶.

Dunque, torna il concetto di laicità dello Stato, così come lo abbiamo caratterizzato sopra. In proposito, occorre ricordare le parole di Carlo Arturo Jemolo, il quale, osservava come «il diritto trovi una materia docile a lasciarsi regolare finché si muove sul terreno economico; non più quando si sposta da questo» verso la sfera familiare, che è «come un'isola, che il mare del diritto può solo lambire ma non penetrare»²⁷.

Nilde Iotti, durante il dibattito parlamentare, in proposito, il 23 giugno 1971 esprime la posizione del suo partito con queste parole:

Siamo favorevoli al progetto di riforma perché ci sembra che abbia colto un aspetto essenziale: il rispetto dell'autonomia familiare e dei rapporti tra genitori e tra genitori e figli, con le necessarie garanzie per la posizione dei più deboli nell'interno della famiglia, che anche per noi è un elemento basilare. Crediamo – forse sbagliamo – che la linea di sviluppo della società moderna sia nel senso di un minore intervento dello Stato nella vita interna della famiglia, proprio perché la famiglia è sempre più fondata sui sentimenti ed i rapporti tra uomo e donna; di fronte alla vita intima degli individui,

²⁶ Cfr., B. BRACCI TORSI, G. FALCONI (a cura di), *Donne comuniste. Identità a confronto*, Salemi, Roma, p. 48, in cui si trova citato un discorso di Adriana Seroni alla scuola del PCI.

²⁷ Vd. Più di recente, F.D. BUSNELLI, *La famiglia e l'arcipelago familiare*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, pp. 509 ss., che richiama la concezione liberale di Jemolo e afferma che «attorno all'isola grande, che è ancora quella della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio, sta spuntando un arcipelago di piccole isole, i rapporti parafamiliari». Della stessa opinione, M.D. PANFORTI, *Un nuovo diritto di famiglia tra tutele e rimedi*, in P.G. Monateri, A. Somma (a cura di), *Patrimonio, persona e nuove tecniche di "governo del diritto"*, Esi, Napoli, 2009, pp. 485 ss.; ed *ivi* anche G. AUTORINO STANZIONE, *Patrimonio, persona e nuove tecniche di governo del diritto: incentivi, premi, sanzioni, alternative*, pp. 489 ss.

lo Stato non può restare indifferente, ma nel contempo si pone in una posizione di assoluto rispetto di questa realtà²⁸.

Al processo di riforma, oltre al dibattito civile, parlamentare e dottrinale, contribuisce anche il formante giurisprudenziale, attraverso l'importante ruolo propulsore della Corte Costituzionale con alcune pronunce storiche. In particolare, nel 1965, la Corte ritiene costituzionalmente illegittimo il divieto di propaganda anti-concezionale e, dunque, ne determina l'abrogazione.

Ed ancora nel 1975, la stessa Corte Costituzionale sancisce la legittimità dell'aborto terapeutico, che troverà poi riconoscimento e concreta disciplina nella legge del '78. Dunque, nuovi genotipi circolano dal formante giudiziale a quello legislativo e ciò anche grazie al dibattito aperto dalla dottrina e, soprattutto, dalla società civile.

In particolare, il rapporto tra cittadinanza femminile, principio di uguaglianza e diritti riproduttivi è cruciale nel dibattito di quegli anni, in cui si afferma l'idea che la realizzazione dell'eguaglianza tra donne e uomini, sia nella sfera privata che in quella pubblica, nel lavoro, dipenda in massima misura dalla libertà di decidere se e quando avere figli. Ciò, anche attraverso le teorie femministe degli anni '60, ha creato e continua a determinare un legame tra i diritti riproduttivi ed il principio di uguaglianza, che ha contribuito senza alcun dubbio a rendere il diritto alla contraccezione ed all'aborto

²⁸ Consultabile on line su https://biblioteca.camera.it/application/xmanager/projects/biblioteca/file/Discorsi_parlamentari_On_Iotti/volume_01.pdf.

una questione pubblica, politica e giuridica²⁹. Ed in effetti, sulla spinta dei movimenti e delle teorie femministe, all'inizio degli anni '70, le Corti Costituzionali francese, tedesca, italiana ed austriaca e la Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, con pronunce epocali, depenalizzarono, almeno parzialmente, l'aborto. Le Corti europee seguirono un iter logico-argomentativo più orientato verso la tutela del diritto alla salute e non già della libertà riproduttiva, mentre quella americana costruì il diritto all'aborto come espressione del diritto alla privacy e della libertà di autodeterminarsi nella sfera privata della vita, ma non è questa la sede per un'analisi comparativa delle diverse decisioni giudiziali e delle rispettive *rationes decidendi*.

4. *Amore e autodeterminazione*

Con la riforma del '75 finalmente il perimetro costituzionale all'interno del quale collocare l'amore, gli affetti, le relazioni interpersonali, che si sviluppano all'interno della famiglia e fuori di essa, si trasforma in uno spazio non più solo costrittivo, delimitato da confini invalicabili, quanto piuttosto da punti di riferimento, che convergono progressivamente verso il riconoscimento dell'autodeterminazione della persona, del suo diritto a governare liberamente la propria vita e il proprio corpo.

²⁹ G. FALCONI, *La lunga marcia delle donne italiane*, in AA.VV., *L'Italia delle donne. Settant'anni di lotte e conquiste*, Fondazione Nilde Iotti, Donzelli, Roma, 2018, pp. 18-19.

Stefano Rodotà, in un libro bellissimo, uno degli ultimi che ha scritto³⁰, in proposito evidenzia come la logica della sovranità viene rovesciata: sovrana diviene la persona.

Con la riforma il cambiamento è profondo, anche se essa non riesce ancora a cogliere tutti i mutamenti già avvenuti nel costume sociale.

Con il matrimonio la moglie e il marito acquistano gli stessi diritti ed assumono pari doveri; decidono di comune accordo l'indirizzo della vita familiare; fissano la residenza della famiglia secondo le esigenze di entrambi e quelle preminenti della famiglia; ciascuno dei coniugi ha il potere di attuare l'indirizzo concordato (articoli 143 e 144 cod. civ.).

Cade la discriminazione contro i figli naturali, nati fuori dal matrimonio, e viene affermato il principio per cui la filiazione non è più legittimata dalla presenza di requisiti formali, ma ne prescinde (art. 147 cod. civ.). In altri termini la filiazione trova fondamento nella relazione tra due persone che si amano o che, comunque, decidono liberamente di avere un rapporto sessuale. In proposito, osserva Rodotà, come molte delle resistenze sui temi dell'eguaglianza e dei figli nati fuori dal matrimonio furono superate dopo il referendum del '74, che aveva confermato la Legge sul divorzio del '70. Ed infatti, caduto il tabù dell'indissolubilità del matrimonio, non era più pensabile relegare nel reame dell'irrilevanza o dell'illegittimità le relazioni amorose che le persone sposate avevano con persone diverse dal coniuge. Come detto, dobbiamo attendere comunque il 2012 per una legge sullo status unico di figlio.

³⁰ S. RODOTÀ, *Diritto d'amore*, cit., p. 71.

Certamente, però, con la riforma del codice civile la logica della libertà e degli affetti prevale sulle chiusure gerarchiche ed autoritarie³¹.

La vita della Iotti è testimonianza di questa impostazione già dalla fine degli anni 40'. Emblematico, in tal senso, è uno stralcio della sua intervista a Annabella, del 12 luglio 1979, in cui, con riferimento alla sua storia personale di compagna di Palmiro Togliatti, con cui convisse per trenta anni ed ebbe una figlia adottiva, risponde alla domanda:

«Il fatto di essere stata nominata la compagna di Togliatti quanto le ha pesato?», dicendo:

questa parte della mia vita [...] è stata molto bella dal punto di vista personale ed anche dal punto di vista politico. Se vuole io mi sono sentita un'antesignana di un costume diverso nella società italiana. E questo urtava certi pregiudizi, creava una specie di steccato, provocava giudizi anche molto pesanti. Ma devo dire che questa mia scelta l'ho sempre vissuta come l'affermazione di un costume più giusto. Cioè una norma per cui nei rapporti tra le persone non sono tanto gli atti legali che contano, ma il peso di responsabilità e i sentimenti.

La storia personale e politica di Nilde Iotti si intreccia con quella collettiva del movimento di emancipazione femminile. La storia dell'emancipazione, infatti, non fu solo la battaglia per i diritti nel lavoro, per la tutela della maternità e per i servizi sociali, ma pose anche e soprattutto la questione del rapporto con gli uomini, del cambiamento del costume, della libertà sessuale³².

³¹ Ivi, pp. 69-71.

³² L. TURCO, *op.cit.*, p. XXIII.

Però la Iotti visse il divario, la distonia tra la sua vita e le sue convinzioni, da un lato, e il modello legislativo di famiglia proprio del sistema giuridico italiano. In comparazione noi chiamiamo questa distonia, quando diventa un dato diffuso nel contesto rilevante, dissociazione tra la regola legale e le soluzioni operazionali³³. Se la dissociazione è eccessiva e persistente determina *legal irritants*³⁴, reazioni, irritazioni giuridiche, che portano a mutamenti necessitati del diritto, formalizzati o informali, a rivoluzioni di paradigmi.

Il 17 luglio 1985, in un'intervista all'Unità, a dieci anni dalla riforma, la Iotti dichiara: «I sentimenti sono posti alla base della nuova disciplina, a fondamento della famiglia. Anzi abbiamo qualificato la famiglia come centro di sentimenti e di solidarietà secondo la definizione data da Gramsci».

È negli anni '70, infatti, che si approda ad alcuni risultati epocali, attraverso una stagione che è stata definita di «legislazione per contagio», che ha attraversato alcuni degli ordinamenti giuridici ascrivibili alla tradizione giuridica occidentale, che, come detto, sono intervenuti per via giurisprudenziale, dottrinale e legislativa su temi quali l'aborto ed il divor-

³³ Per una bibliografia essenziale sul metodo della comparazione giuridica, avuto riguardo alla dissociazione tra regola legale e soluzione operativa, si rinvia alla nota 8.

³⁴ Sul concetto di *legal irritant*, coniato in tema di circolazione dei modelli nell'ambito del diritto dei contratti, ma in seguito utilizzato in varie aree del diritto, si veda G. TEUBNER, *Legal irritants: good faith in British law or how unifying law in ends up*, in *Modern Law Review*, 1998, vol. 16, I, pp. 11 ss., il quale evidenzia come, a seguito di fenomeni di circolazione dei modelli, da un formante all'altro o da un sistema ad un altro, è possibile che si attivi una reazione di "irritazione", diretta o indiretta, che può essere più o meno profonda ed incidere sugli esiti del *legal transfer* in modo fausto o infausto o determinando la nascita di un modello, tanto deviato dall'originario, da diventare originale.

zio, hanno riformato il diritto di famiglia, le norme in materia di violenza contro le donne, rivoluzionando i rispettivi codici civili e penali o, nel caso dei sistemi di *common law*, attraverso epocali pronunce di *leading cases* delle Corti superiori o leggi speciali (*Family Law Act* 1975 in USA ed in Australia; *Family and Dependents Law Act* 1975 nel Regno Unito).

Questa stagione è caratterizzata da quello che Rodotà individua come il passaggio «dal soggetto alla persona»³⁵, determinato anche e soprattutto dai movimenti della società civile e dalla centralità dell'autodeterminazione, delle scelte nelle quali si realizza la dignità della persona, la libertà morale, la personalità dell'individuo come singolo e nelle formazioni sociali in cui questa trova esplicazione e si manifesta.

Mi sembra che le lotte civili e politiche per l'aborto ed il divorzio siano state cruciali per il trionfo di questo concetto, che è la vera chiave di volta per la libertà delle donne e non solo delle donne, ma di tutte le persone come singoli e come membri di una famiglia.

Dunque, l'autodeterminazione è valore fondamentale, ma questa passa anche dall'indipendenza economica e dalla conoscenza, che naturalmente mettono in crisi ruoli e schemi. In ogni caso, attenzione a che il diritto di autodeterminarsi, la libertà di scegliere della donna, come dell'uomo, in quanto persona, non si traducano in individualismo spinto, specie sulle scelte procreative, sull'indirizzo della vita familiare, sull'educazione dei figli. Queste, infatti, devono essere sempre

³⁵ S. RODOTÀ, *Dal soggetto alla persona*, in *Filosofia Politica*, n. 3, 2007, pp. 365 ss.

condivise se non vogliono imporsi con violenza e minare l'uguaglianza e il patrimonio acquisito di conquiste di civiltà.

L'autodeterminazione nell'eredità di Nilde Iotti è, infatti, massimamente anche responsabilità.

Giuseppina Tumminelli

L'eredità di una donna tra sogni, passioni, ambizioni e conquiste

Introduzione

Ricordare, oggi, il cambiamento che, nel tempo, ha avuto il ruolo della donna nella società, riconoscere l'apporto che ha dato e dà allo sviluppo sociale, politico, economico e culturale, è sicuramente una delle conquiste il cui merito deve essere riconosciuto all'impegno di donne che hanno avuto ruoli significativi nella storia del Paese. Leonilde Iotti, che ha partecipato attivamente alla Resistenza e alla ricostruzione del Paese dopo il periodo fascista, è una di queste donne. Il suo spessore politico e la sua tempra sono testimoniati dall'essere stata membro dell'Assemblea Costituente, parlamentare dal 1948 al 1999, e Presidente della Camera dal 1979 al 1992. Ha ricoperto numerosi ruoli istituzionali che sono stati tappe significative nella sua carriera politica, durante la quale è riuscita a incarnare lo spirito rivoluzionario che ha alimentato le battaglie delle donne italiane dagli anni '60 in poi.

Le battaglie che ha combattuto, infatti, come quelle per il divorzio e il nuovo diritto di famiglia, l'accesso delle donne alla magistratura, la parità giuridica tra coniugi e tra figli nati dentro e fuori dal matrimonio, la proposta di una pensione per le casalinghe, l'aborto, sono state sempre finalizzate alla difesa delle donne.

Tanti i meriti e, tra questi, a prescindere dal momento storico nel quale si è formata, l'aver sentito il "cambiamento" e l'"energia" provenienti dalle istanze e dalla mobilitazione della collettività e l'aver condiviso la necessità di proporre nuove "visioni", ossia cornici di senso all'interno delle quali, lavorando sulla e per la democrazia, potere immaginare *politics*. Lei stessa dirà «[...] ho sentito intorno a me, in questo luogo (fa riferimento a Cavriago, dove si trasferì nell'estate del 1943), uno spirito, un senso di rivolta contro l'oppressione, uno spirito di resistenza e di capacità di lotta che sono stati, senza dubbio, determinanti nelle scelte politiche¹»².

La sua formazione politica è un altro degli aspetti da sottolineare. Una formazione politica nata dall'interiorizzazione e dall'ibridazione tra elementi provenienti da diversi contesti, come il mondo cattolico e il partito comunista. Una formazione, inoltre, che ha orientato verso l'altro e verso l'ascolto dell'altro, attraverso l'uso di un linguaggio semplice finalizzato all'inclusione, ma sempre profondo, espressione di un rigore istituzionale.

Obiettivo del saggio sarà avviare una riflessione partendo da una cornice nella quale incrociare i temi individuati e proposti: sogni, passioni, ambizioni e conquiste, con l'analisi degli scritti contenuti nel volume *Nilde. Parole e scritti 1955-1998*³.

¹ *Nilde Iotti cittadina onoraria. Il Presidente della Camera diventa cavriaghesse. In questo paese ho conosciuto Gramsci*, in «Paese nostro», dicembre 1987, p. 5.

² L. LAMA, *Una storia politica al femminile*, Donzelli, Roma, 2013 loc. 457. Nella versione Kindle del volume è utilizzata la location (loc.), come elemento identificativo unico, dal momento che non vengono riportati i numeri di pagina.

³ Comitato per la costituzione della Fondazione Nilde Iotti (a cura di), *Nilde. Parole e scritti 1955-1998*, Edizioni Health Communication, Roma, 2010.

Questo testo, edito nel 2010, è stato realizzato dal Comitato per la costituzione della Fondazione Nilde Iotti e raccoglie alcuni degli scritti e dei discorsi di Nilde Iotti, con particolare riferimento a momenti significativi della sua vita politica e istituzionale.

Il filo conduttore individuato nel corpus testuale, ossia la condizione della donna e della famiglia, si incrocia con altri temi, quali la centralità del Paese.

L'analisi dei testi è stata realizzata utilizzando un *software* specifico per l'analisi quali-quantitativa del contenuto, ossia il T-Lab; attraverso questo sono stati individuati i nuclei tematici (o isotopie) all'interno del corpus testuale e sono state analizzate le relazioni tra le parole che ricorrono maggiormente nel corpus.

1. *La cornice: sogni, passioni, ambizioni e conquiste*

L'antifascismo, la Resistenza, la Costituzione, sono stati "momenti centrali" nella promozione della cittadinanza politica alle donne, proprio perché è da questi momenti che si assistette a una nuova configurazione della democrazia nata dalla partecipazione diretta dei cittadini attraverso i propri rappresentanti. In questo quadro, i gruppi di difesa delle donne come l'Udi (Unione donne italiane, 1937) e il Cif (Centro italiano femminile, 1944) hanno svolto un ruolo rilevante nell'aver posto questioni specificamente femminili e avviato un processo di consapevolizzazione collettiva del ruolo delle donne e dell'impegno da esse profuso come partigiane e costituenti.

Ed è nella valorizzazione dell'esperienza e della soggettività femminile che diviene centrale provare ad approfondire le strutture dell'immaginario e del simbolico per potere riformulare il sapere⁴ connesso, in questo specifico caso, alle azioni politiche messe in campo.

L'emancipazione delle donne e la richiesta dell'egualianza tra i sessi hanno portato alla valorizzazione della differenza e della specificità femminile nei diversi ambiti della vita.

Il lavoro di sensibilizzazione e di creazione di una coscienza di sé ha avuto la conseguenza di determinare un allontanamento simbolico sia dal mondo maschile, sia dalle tradizionali modalità di relazione tra donne, giungendo alla costruzione di uno spazio altro di sviluppo di un pensiero nuovo, di una nuova progettualità, di una "nuova cittadinanza al femminile" come è stata definita. La relazione tra donne ha assunto nuove sfaccettature dando vita alla creazione di nuovi legami politici e conducendo verso relazioni sociali e legami che si sono consolidate nel tempo.

La condivisione comunicativa e il fare ricorso a codici linguistici diversi in relazione ai contesti, ha determinato nelle donne, alle quali Iotti si è rivolta, un "riconoscimento reciproco" che le ha spinte a sperimentare un senso di appartenenza, di appropriazione e/o riappropriazione della parola proponendo anche l'autocoscienza come pratica del linguaggio.

Nel suo discorso alla Camera dopo la sua elezione a Presidente il 20 giugno 1979, la Iotti dichiara:

⁴ S. ULIVIERI (a cura di), *L'educazione e i marginali. Storia, teorie e tipologie dell'emarginazione*, La Nuova Italia, Firenze, 1997.

Io stessa - non ve lo nascondo - vivo quasi in modo emblematico questo momento, avvertendo in esso un significato profondo, che supera la mia persona e investe milioni di donne che attraverso lotte faticose, pazienti e tenaci si sono aperte la strada verso la loro emancipazione. Essere stata una di loro e aver speso tanta parte del mio impegno di lavoro per il loro riscatto, per l'affermazione di una loro pari responsabilità sociale e umana, costituisce e costituirà sempre un motivo di orgoglio della mia vita. Il momento che attraversiamo è drammatico e difficile, ne siamo tutti consapevoli. [...]. Ma guai a noi, onorevoli colleghi, se non avvertissimo con tutta la nostra forza e con tutto il nostro senso di responsabilità che le assemblee parlamentari esprimono al più alto grado la sovranità popolare.

Nilde è stata in diverse circostanze incredula di fronte all'ascolto di considerazioni che spesso le sembravano ovvie e limitanti. Lei, donna, con sogni e ambizioni, che ha posto la "donna" al centro del suo impegno politico quando il Paese era ancora diviso e da ricostruire. Si ricorderà che il 2 febbraio del 1945, su proposta di Togliatti e De Gasperi, venne emanato il decreto⁵ che riconosceva il diritto di voto alle donne. Il 2 giugno del 1946 le donne voteranno per il Referendum istituzionale e per le elezioni dell'Assemblea costituente e 21 donne entreranno nella Costituente. Donne che si trovarono a rappresentare i partiti di provenienza e, per la prima volta, a rappresentare se stesse.

La natura e il ruolo della famiglia e della donna divennero centrali nei lavori dell'Assemblea costituente e motivo di tensione tra le forze politiche. I punti di discussione si focalizzano su:

⁵ Decreto legislativo luogotenenziale n. 23.

1) la definizione e il posto della famiglia nella Costituzione; 2) la parità tra i coniugi e la rappresentazione del ruolo della donna nella famiglia e nella società; 3) lo status dei figli nati fuori dal matrimonio; 4) l'indissolubilità del matrimonio e del divorzio; 5) infine, il grado di autonomia che doveva essere riconosciuto alla famiglia di fronte all'intervento pubblico in campo assistenziale e sociale⁶.

La Costituzione della Repubblica Italiana con l'Art. 3 ha istituito la pari dignità sociale senza distinzione di sesso, con l'Art. 37 alla donna sono riconosciuti gli stessi diritti dell'uomo e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni dei lavoratori; con l'Art. 48 il diritto di voto e con l'Art. 51 l'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive anche alle donne.

Nonostante il riconoscimento dell'uguaglianza tra i sessi, le discriminazioni legali collegate al Codice di Famiglia e al Codice Penale persistono. L'emancipazione femminile andrà avanti, anche se lentamente, attraverso azioni legate al tema della famiglia e della subordinazione della donna, come nel caso dell'aborto, dell'esercizio dei diritti sui figli, della parità tra i coniugi, del divorzio; al tema del lavoro e dell'esclusione, come per l'accesso all'istruzione, alle professioni e a retribuzioni paritarie e al tema della violenza. Gli interventi che la videro in prima linea portarono:

- alla legge 26 agosto 1950, n. 860, «Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri», nel 1956 le donne possono accedere alle giurie popolari col limite massimo di tre su sei e ai tribunali minorili⁷;

⁶ C. SARACENO, M. NALDINI, *Sociologia della famiglia*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 216.

⁷ La questione meriterebbe ulteriori approfondimenti se si pensa che le funzioni riconosciute alle donne sono legate alla loro figura materna. Infatti, il

- alla legge Merlin, 20 febbraio 1958, n. 75, «Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui»;

- all'istituzione nel 1959 del Corpo di polizia femminile con compiti sulle donne e i minori;

- alla legge 9 gennaio 1963, n. 7, che sancisce il «Divieto di licenziamento delle lavoratrici per causa di matrimonio e modifiche della legge 26 agosto 1950, n. 860»;

- alla legge 9 febbraio 1963, n. 66, «Ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni», con la quale, in attuazione dell'art. 51 della Costituzione, le donne sono ammesse ai pubblici uffici ed alle professioni;

- alle due sentenze del 19 dicembre 1968 della Corte Costituzionale, con le quali venne abrogato l'articolo sul diverso trattamento dell'adulterio maschile e femminile e quello analogo del Codice penale.

Gli anni sessanta e settanta furono anni di fermento generativo, poiché furono animati dalla presa di consapevolezza della necessità di dare voce alle istanze di emancipazione e di liberazione della donna attraverso la messa al centro del dibattito dell'esigenza di ragionare sia sulla dimensione pubblica sia su quella privata.

Nonostante la Costituzione avesse stabilito l'uguaglianza formale tra i sessi, le donne dovevano fare i conti con retaggi culturali e sociali ben lontani dal riconoscimento della parità di genere che prendevano forma, ad esempio, all'interno della

loro intervento risultava opportuno nei casi in cui i problemi dovevano essere risolti «più che con l'applicazione di fredde formule giuridiche con il sentimento e la conoscenza del fanciullo che è proprio della donna».

famiglia. L'esigenza di riflettere sui temi quali la famiglia, la sessualità, il corpo, la maternità, animò gli anni sessanta e settanta in connessione con la mobilitazione dei movimenti giovanili e studenteschi nel '68.

È del 1° dicembre 1970 l'approvazione della legge sul divorzio, n. 898, «Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio».

Nel 1971 la Corte Costituzionale abrogò l'Art. 535 del Codice penale che puniva la propaganda anticoncezionale. Nello stesso anno il 6 dicembre fu istituito il «Piano quinquennale per l'istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato» e il 30 dicembre, venne approvata la legge n. 1204 «Tutela delle lavoratrici madri».

Nel 1975, attraverso la «Riforma del diritto di famiglia», legge 19 maggio, n. 151, che venne garantita la parità legale fra i coniugi nell'esercizio di uguali diritti e responsabilità nei confronti dei figli e nella possibilità della comunione dei beni tra i coniugi.

Nel 1977 fu approvata la legge n. 903: «Parità fra uomini e donne in materia di lavoro» (nota come legge "parità").

Nel 1976, Tina Anselmi fu la prima donna ad essere nominata Ministro del Lavoro e previdenza sociale.

Nel 1978, il Parlamento approvò la legge 194 sull'aborto. Nel 1979, Nilde Iotti divenne la prima donna presidente della Camera.

L'emancipazione femminile è stata un sogno che è diventato perseverante nel tempo e ha raggiunto risultati nel momento in cui molti dei sogni si sono trasformati in azioni concrete di *politics* e in conquiste quali il divorzio e il nuovo diritto

di famiglia, l'accesso delle donne alla magistratura, la parità giuridica tra coniugi e tra figli nati dentro e fuori dal matrimonio, l'aborto.

Dalle relazioni e dagli scritti di Nilde Iotti, rispetto al suo percorso di crescita e di consapevolezza, è centrale il "diritto alla memoria" che per Nilde comporta da una parte ricordare e sottolineare la centralità della legge e dei regolamenti e dall'altra non dimenticare l'insieme delle norme che regolano i rapporti collettivi. In questo, risuona Borges, «Il passato è indistruttibile, prima o poi tornano tutte le cose, e una delle cose che tornano è il progetto di abolire il passato»⁸.

Le conquiste politiche citate e tutte le altre realizzate a partire dagli anni ottanta fino ai nostri giorni, hanno avuto impatti considerevoli sulla costruzione e sulla decostruzione dell'immaginario dominante connesso alla donna e al suo ruolo, ma anche sui diritti e i doveri dei cittadini.

In questo quadro, Nilde ha contribuito attivamente alla comprensione delle principali questioni teoriche e politiche riguardanti le disuguaglianze tra uomini e donne e i diritti delle donne, rendendole visibili e inserendole nel dibattito politico nazionale.

È del 10 aprile 1991 la legge n. 125, «Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro», del 25 febbraio 1992, la legge n. 215, «Azioni positive per l'imprenditorialità femminile» e del 15 febbraio 1996, la legge n. 66, «Norme contro la violenza sessuale» con la quale la

⁸ La frase di Borges è manoscritta da Nilde Iotti su un foglio che riporta l'intestazione "Camera dei Deputati On. Nilde Iotti".

violenza sessuale diviene un reato contro la persona e non contro la moralità pubblica.

2. *L'analisi*

Le riflessioni proposte nascono dall'analisi del *corpus* testuale contenuto nel volume *Nilde. Parole e scritti 1955-1998*, realizzato dal Comitato per la costituzione della Fondazione Nilde Iotti, ed edito nel 2010 che comprende i seguenti testi:

- Sull'istituzione di una pensione e di un'assicurazione volontaria a favore delle donne di casa, Camera dei Deputati, Seduta del 24 novembre 1955.
- Sull'estensione dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità e vecchiaia alle casalinghe, Camera dei Deputati, Seduta pomeridiana del 20 novembre 1958.
- Sul divorzio, Camera dei Deputati, Seduta pomeridiana del 25 novembre 1969, Camera dei Deputati, Sedute del 28 novembre 1969 e del 24 settembre 1970.
- Sulla riforma del diritto di famiglia, Camera dei Deputati, Sedute del 23 e 24 giugno 1971, del 7 ottobre 1971, del 18 ottobre 1972 e del 22 aprile 1975.
- Sull'elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio Comunale e del Consiglio Provinciale, Camera dei Deputati, Seduta del 24 marzo 1993.
- Sulle norme contro la violenza sessuale, Camera dei Deputati, Seduta del 28 settembre 1995.
- Sulla revisione della parte seconda della Costituzione, Camera dei Deputati, Seduta del 29 gennaio 1998.
- Discorso di apertura della Conferenza dei parlamentari della Comunità europea (Roma, 27-30 novembre 1990), Camera dei Deputati, Seduta del 27 novembre 1990.
- Cambiare i tempi di vita, Testo inedito consegnato a Livia Turco in occasione dell'avvio della campagna per la raccolta delle

firme per il Progetto 3 di legge di iniziativa popolare per “Cambiare i tempi di vita” Pantheon, Roma 9 aprile 1990.

I discorsi politici che si pronunciano fanno riferimento alle scelte personali del parlante, dipendono dalla cultura e dalla propria ideologia, ma anche dalla personalità, dalla lingua e dal pubblico al quale ci si rivolge.

I discorsi pronunciati da Nilde Iotti diventano forme di azione sociale dove il discorso è una costruzione sociale della realtà ed una forma di conoscenza. L'equilibrio tra il piano fattuale e il piano discorsivo trasmette una dinamica rasserenante. Gli argomenti che vengono affrontati sono dominati dal discorso attraverso l'uso di una modalità di tipo fattitivo (far credere, far sapere, far volere, far potere).

Come hanno sottolineato Cedroni e Dell'Era, il discorso politico linguisticamente rappresenta:

[...] una forma particolare di interazione sociale, caratterizzata da una modalità specifica di utilizzo del linguaggio, che richiede delle operazioni di investimento di senso diverse da altri tipi di discorso; il suo aspetto costitutivo è pragmatico, in quanto mira a convincere (intento illocutivo), a persuadere, a far credere, e a determinare un comportamento conseguente (intento perlocutivo). Il discorso politico, pertanto, non è solo un discorso rappresentativo, [...] ma si caratterizza come discorso destinato all'azione politica. [...] Possiamo definire il discorso politico come una nozione essenzialmente pragmatica, nel senso che ha come scopo quello di determinare delle azioni conseguenti, e si compone di più atti linguistici che assegnano ai diversi soggetti il compito della costruzione del mondo esterno. [...] Sono due le caratteristiche essenziali del discorso politico: l'intento allocutivo, il far-credere e quello perlocutivo, il far-fare. Nel discorso politico, l'atto del persuadere (il far-

credere) è sempre finalizzato a provocare azioni conseguenti (il far-fare)⁹.

In questo uso emerge la competenza politica, poiché il discorso è strutturato in un insieme di proposizioni che esprimono azioni attraverso “attivatori testuali” che rimandano alla credibilità e all’affidabilità di chi li pronuncia.

Il parlato è ricco di incisi che evidenziano il carattere dimostrativo del discorso. È evidente l’uso della lingua come apparato semantico la cui funzione principale è di trasmettere e scambiare significati. In questo, ritroviamo i riferimenti alla sua formazione umanistica.

Lo notiamo anche perché gli enunciati sono completi, cioè contengono il più delle volte i due elementi obbligatori: soggetto e predicato, e la struttura del discorso ossia la struttura sottostante a quella superficiale¹⁰ cioè a quella che si offre all’osservatore¹¹ è “profonda”.

Ogni enunciato è un atto linguistico che si differenzia per la sua forza illocutoria cioè per il valore d’uso e per la sua funzione linguistica¹². Per tale motivo, il comportamento politico non può essere compreso se non si analizza il processo di comunicazione adottato, ossia la trasmissione non soltanto di informazioni, ma anche di idee, valori, atteggiamenti.

⁹ L. CEDRONI, T. DELL’ERA, *Il linguaggio politico*, Carocci, Roma, 2002, pp. 56-57.

¹⁰ N. CHOMSKY, *La grammatica trasformativa. Scritti espositivi*, Boringhieri, Torino, 1975.

¹¹ R. SIMONE, *Fondamenti di linguistica*, Laterza, Roma-Bari, 1991.

¹² J. L. AUSTIN, *How to Do Things with Words*, Larendon Press, Oxford, 1962.

La rappresentazione della realtà non viene proposta da Iotti come una tra le altre, ma come uno spazio d'espressione, di riflessione e di narrazione. L'analisi non si può limitare esclusivamente al piano semantico del testo ma comprende, anzi privilegia, contenuti impliciti che si determinano nelle relazioni tra testo e contesto. La grammatica che viene utilizzata è importante per l'analisi del discorso: la realtà non viene costruita solo con le parole, ma anche con la posizione delle parole all'interno della frase, per esempio forma attiva o passiva (che consente di non menzionare il responsabile di un'azione). L'analisi del linguaggio permette, quindi, di confrontare come vengono "dette" le istituzioni, cioè con quali termini, lemmi, vengono descritte e in quale relazione sono i lemmi tra di loro e, quindi, come sono rappresentate. Il significato delle parole è dato dal contesto e dal testo nel quale sono collocate o sono state pronunciate. Il testo traduce il "mondo reale vissuto" dagli individui in un "discorso". Il frame, la "cornice" all'interno della quale le idee prendono forma e diventano verità persuasive, è uno schema cognitivo,

[...] è una "cornice", nel suo uso prototipico, la cornice di un quadro, che separa dal punto di vista spaziale ciò che è il quadro (dentro la cornice) da ciò che lo circonda e in tal modo struttura l'oggetto e il modo in cui questo viene percepito. Naturalmente è possibile spostare il concetto nella dimensione temporale o più genericamente riferirlo alla strutturazione dello spazio cognitivo. [...] Nell'ottica specifica dell'analisi del discorso, il termine si riferisce, dunque, generalmente, ai modi in cui le informazioni implicite, non direttamente fornite ma presupposte nello scambio comunicativo,

vengono comunque attivate e utilizzate nella comprensione e nella formulazione dei testi¹³.

Per Lakoff «Il *framing* consiste proprio in questo, nell'usare un linguaggio che riflette la propria visione del mondo. Ma naturalmente non è solo una questione di linguaggio. La cosa più importante sono le idee: il linguaggio ne è solo portatore, serve a evocarle»¹⁴. In questa prospettiva, i fatti, per non perdere la loro evidenza di realtà, devono essere descritti comprendendo la cornice nella quale si inseriscono e il rapporto tra chi parla e chi ascolta.

I toni dei discorsi della Iotti, ricordando il contesto nel quale sono stati pronunciati, sono formali. Nei discorsi, le espressioni che Iotti utilizza hanno un carattere rituale come nel caso di Paese/partito/Italia. I sostantivi fanno riferimento a valori universali, per esempio unità e democrazia. Il discorso ha un'efficacia predicativa perché produce predicazioni efficaci ed è il risultato dell'interazione tra il sapere, i valori, le esperienze e la personalità della Iotti.

2.1. *Il corpus testuale*

Il corpus testuale è stato analizzato attraverso l'uso di un *software*, il T-Lab¹⁵, specifico per l'analisi quali-quantitativa del contenuto. Il T-Lab si basa su algoritmi che associano la

¹³ F. SANTULLI, *Le parole del potere, il potere delle parole. Retorica e discorso politico*, FrancoAngeli, Milano, 2005, p. 33.

¹⁴ G. LAKOFF, *Non pensare all'elefante*, Fusi Orari, Roma, 2006, p. 19.

¹⁵ Le elaborazioni con il software T-Lab sono state realizzate da Marianna Siino.

linguistica alla statistica e permettono di produrre mappe di significato e individuare nuclei tematici e dimensioni di senso¹⁶. Questa tecnica di analisi si presenta non come una pragmatica del discorso politico, ma come una semantica descrittiva e si avvale del software come supporto alle procedure di classificazione, organizzazione e riduzione delle informazioni, basandosi sull'elaborazione della frequenza di parole, temi, proposizioni, parole-chiave e segmenti del testo. Questo tipo di analisi sui discorsi scritti non può tenere conto di alcuni livelli, come quello pragmatico dell'analisi del discorso che si riferisce agli scopi di una particolare enunciazione discorsiva e agli aspetti sovra-segmentali, prossemici e cinesici della comunicazione non-verbale.

Il corpus testuale è stato scomposto in contesti elementari, ossia in singole frasi, frammenti di testo e unità lessicali, cioè singole parole considerate sia come forme grafiche sia come oggetti che possono essere ricondotti a lemmi o a classi semantiche. Il *software* ha generato 512 contesti elementari, cioè frasi, frammenti di testo di lunghezza comparabile, intervallati da punteggiatura che sono ottenuti automaticamente dal T-Lab e 102 parole chiave.

¹⁶ F. M. LO VERDE, *(S)legati (d)al lavoro: adulti giovani e occupazione tra ricomposizione e frammentazione sociale*, FrancoAngeli, Milano, 2005.

2.2. Il vocabolario

Un altro livello di analisi dei testi è il vocabolario usato. È stata individuata una lista di parole chiave che occorrono maggiormente nel corpus.

Nella tabella 1 sono riportate le parole con una soglia di occorrenza pari o superiore a 35, ordinate in senso decrescente rispetto al numero di occorrenze. Il numero di occorrenze è rilevante perché, più una parola ricorre nel testo, più è importante, cioè diviene un indicatore dell'interesse attribuito nel testo da chi parla e nei confronti di ciò che la parola designa.

I lemmi che ricorrono in un numero maggiore di volte e che saranno analizzati di seguito sono “nostro”, “famiglia” e “questione”.

Tab. 1. – Frequenze di alcune delle parole chiave in ordine decrescente

ITEM (N = 101)	N_CE	ITEM (N = 101)	N_CE
NOSTRO	118	COSTITUZIONE	45
FAMIGLIA	109	SOCIETÀ	45
QUESTIONE	88	PROPOSTA	40
LEGGE	81	DIRITTI	40
PAESE	67	DONNA	39
VITA	62	VOTO	38
ITALIA	58	FAVOREVOLE	36
NUOVO	49	PARLAMENTO	36
FIGLI	47	MATRIMONIO	36
POSIZIONE	45	DIVORZIO	35

Il lemma “nostro” ricorre in assoluto più volte nel *corpus* testuale (Tab. 2; Diagramma 1).

“Nostro” viene usato sia come pronome, sia come aggettivo possessivo soprattutto quando è in associazione con il lemma “Paese” (coeff. 0,472).

Tab. 2. Lemmi associati al termine “nostro”

LEMMA_B	COEFF	CE_B	CE_AB	CHI2	(p)
PAESE	0,472	67	42	68,069	0
QUESTIONE	0,314	88	32	10,543	0,001
VOTO	0,299	38	20	20,171	0
POSIZIONE	0,233	45	17	5,993	0,014

Diagramma n. 1



I temi centrali sono l'unità del “nostro” Paese, un invito costante rivolto a tutti verso un impegno concreto che faccia sentire la propria voce attraverso l'esercizio del voto. Nei di-

scorsi della Iotti, ossia negli atti linguistici a scopo comunicativo, che analizziamo nella forma del testo, si sente forte il monito che richiama sia il passato e le lotte per la liberazione, sia il presente e l'impegno per la ricostruzione e per il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini con particolare attenzione alle donne e ai minori.

Nel corpus testuale, vi è una relazione di natura semantico-concettuale tra gli enunciati, l'ascoltatore estrae il contenuto implicito dal contesto attraverso il ricorso alla memoria testuale. "Nostro" è un *topic* centrale nella organizzazione semantica del testo che richiama la necessità di creare relazioni positive di collaborazione senza le quali non è possibile avviare azioni politiche adeguate e efficaci per la vita del Paese.

Subject: LEMMA ASSOCIATIONS <NOSTRO> AND <PAESE>

Basta guardare a quella che è la vita del **nostro paese**, alle lotte che vi si svolgono, all'unità che si forma intorno a queste lotte che investono uomini di correnti politiche, ideali e religiose profondamente diverse.

Non certo quindi per calcolo: noi avevamo allora a cuore, come abbiamo a cuore oggi, una cosa essenziale, l'unità del **nostro paese**. Era un paese che usciva dalla guerra, dilaniato fino in fondo; era un paese che era passato, per liberarsi dal fascismo e dall'oppressione tedesca, per una guerra di liberazione giusta, sì, ma lacerante fino nel profondo.

Subject: LEMMA ASSOCIATIONS <NOSTRO> AND <VOTO>

Noi ci apprestiamo al **voto** senza trionfalismi - desideriamo sottolineare questo fatto - consapevoli che questo voto tocca, nel consenso e nel dissenso, l'intera popolazione nel **nostro** paese e che

esso apre un discorso - peraltro, noi riteniamo di democrazia e di grande civiltà - con le grandi masse di convinzione cattolica, che pone a noi dei problemi verso queste masse.

Siamo consapevoli di tutto questo e sentiamo tutta la serietà dei problemi che si aprono dopo questo **voto** nel pieno e nel vivo della vita sociale e politica del **nostro** paese. Tuttavia lasciate dire a me che rappresento la più forte opposizione alla vostra formazione politica, lasciate dire a me che la posizione che voi avete assunta nel corso di questo dibattito fin dall'inizio,

Tutte le norme che sono contenute nel provvedimento che ci accingiamo a **VOTARE** riguardano il reciproco aiuto dei coniugi tra di loro, anche un elemento per noi estremamente importante, la comunione dei beni. Non voglio ripetere cose che sono state già dette molte volte e che fanno ormai parte della **nostra** conquista.

I lemmi che vengono associati al termine “famiglia” (Tab. 3), e che presentano una maggiore significatività, rimandano innanzitutto al concetto di “sentimento”, che ha un coeff. 0,326, e alla necessità di avviare riforme (coeff. 0,277).

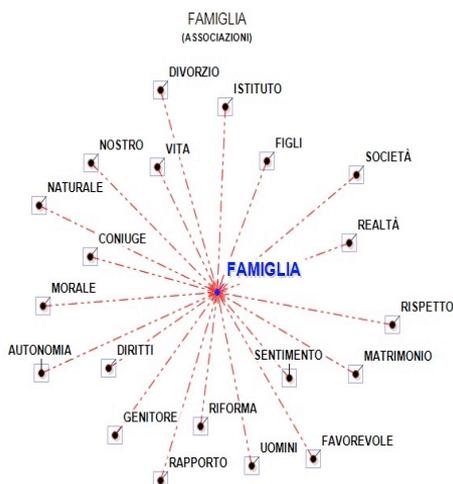
Tab. 3. Lemmi associati al termine “famiglia”

LEMMA_B	COEFF	CE_B	CE_AB	CHI2	(p)
SENTIMENTO	0,326	28	18	32,572	0
RIFORMA	0,277	27	15	19,898	0
DIRITTI	0,273	40	18	14,488	0
CONIUGE	0,271	32	16	16,721	0
VITA	0,268	62	22	8,423	0,004
FIGLI	0,265	47	19	11,247	0,001
REALTÀ	0,253	28	14	14,51	0

Dalla rappresentazione grafica, di seguito riportata (Diagramma n. 2), è possibile comprendere immediatamente le

connessioni tra i lemmi con la parola “famiglia”. Nel diagramma, le parole più vicine hanno un coefficiente di associazione forte e denotano il maggiore interesse manifestato nei confronti della stessa. Le principali co-occorrenze con la parola “famiglia” sono riconducibili alla dimensione dell’intimità e delle relazioni interne tra i componenti (coniuge, genitore, figli), alla differenza di genere uomini-donne e alla sfera emotiva: sentimento, morale.

Diagramma n. 2



La “famiglia” è un tema alquanto complesso perché occuparsene innesca sempre conflitti tra valori e aspettative sociali differenti e in tensione tra di loro; accendere conflitti tra il valore dell’uguaglianza tra i sessi e le aspettative di comportamento legate alla divisione del lavoro in base al genere; tra

quello della privacy e quello della responsabilità sociale¹⁷. La famiglia, in base ai diversi approcci teorici, può essere letta in vario modo, come ad esempio un'istituzione che svolge funzioni regolative, ma anche di orientamento relazionale, come uno dei luoghi privilegiati di costruzione sociale della realtà, come una struttura attraverso la quale nel tempo potere cogliere le trasformazioni della stessa in relazione al rapporto, ad esempio, tra i ruoli e le relazioni interne.

Nei discorsi della Iotti si fa riferimento alla famiglia che si trova in situazioni di profonda crisi e di grave drammaticità e che è chiamata ad affrontare tali situazioni.

Nell'associazione con il lemma sentimento, viene sottolineata la centralità del "sentimento" come base nella "scelta" di costruire una famiglia e ciò riporta all'esigenza di riflettere sul significato dei sentimenti, facendo sempre, come la Iotti sottolinea, riferimento al "sentimento di giustizia" e di "responsabilità". La famiglia è basata sull'uguaglianza e sulla solidarietà e i sentimenti hanno una rilevanza totale e includono tutti i componenti: coniugi e figli.

La solidarietà, ad esempio, è la motivazione e anche un criterio che ha spinto verso il riconoscimento degli stessi diritti sia per i figli nati dal matrimonio sia per quelli nati fuori da questo.

Nell'associazione tra i lemmi, i sentimenti vengono riabilitati socialmente, liberati dall'idea di fragilità, e proposti in una chiave generativa, ma i sentimenti possono tenere unita la famiglia ma possono cambiarla.

¹⁷ C. SARACENO, *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2003.

Subject: LEMMA ASSOCIATIONS <FAMIGLIA> AND <SENTIMENTO>

I motivi che ci hanno indotto a presentare la proposta, pertanto, sono prima di tutto di ordine umano, per il **sentimento** di giustizia che ci anima nei confronti di donne che danno tutta la loro vita ed il loro lavoro per il benessere delle **famiglie** italiane, senza ottenere alcun compenso alla fine della loro vita.

riuscire a capire, a vedere fino in fondo, quale sia la natura della **famiglia** oggi, come essa possa essere concepita e vista, come essa si formi, in base a quali spinte e a quali **sentimenti**, come essa viva nella realtà del nostro paese.

A noi pare che ciò che nel mondo moderno spinge le persone al matrimonio ed alla formazione della **famiglia**, ciò che rende morale nella coscienza popolare la formazione della famiglia, sia in primo l'esistenza dei **sentimenti**. Questo e non altro è il motivo che spinge oggi un uomo ed una donna a contrarre matrimonio e a costituire una famiglia.

Non crediamo pertanto che i **sentimenti**, e alludo ai sentimenti intesi nel modo sopra specificato, costituiscano una base troppo fragile per la costituzione di una **famiglia**; al contrario, si tratta di qualche cosa che nel mondo moderno si afferma di pari passo con l'affermarsi della libertà degli uomini [...].

abbiamo voluto che la **famiglia** fosse fondata sull'uguaglianza e sulla solidarietà tra tutti i membri della famiglia stessa. Quando parliamo di **sentimenti** dei due coniugi intendiamo includere non solo i sentimenti che i coniugi nutrono tra di loro, ma anche e soprattutto quelli dei coniugi nei confronti dei figli;

La famiglia è centrale nei discorsi che sostengono la necessità di introdurre il divorzio (1970) e riformare il diritto di famiglia (1975); quindi, riconoscere una piena uguaglianza tra marito e moglie e ridefinire la famiglia in senso "più democra-

tico". Nella associazione con il lemma "riforma", la riforma del diritto di famiglia costituisce un passaggio simbolico rilevante. Entravano nel discorso pubblico, come valori da difendere, non solo la famiglia intesa come unità indifferenziata, ma anche la coppia, da una parte, e dall'altra i diritti dei singoli componenti (in particolare della moglie e dei figli, i cui diritti nella legislazione precedente erano sottomessi al prioritario valore dell'autorità e dell'unità)¹⁸.

Subject: LEMMA ASSOCIATIONS <FAMIGLIA> AND <RIFORMA>

Per noi, onorevoli colleghi – lo diciamo con estrema franchezza – il divorzio non è tutta la **riforma** della società civile, siamo ben lontani dal pensarlo; il divorzio è un passo sulla strada della riforma della società civile, è un modo di adeguare la **famiglia** alla spinta della società nazionale, facendo in modo che anche questo istituto,

Il valore della nostra **riforma** è dato, sì, dalla validità dei nuovi istituti **familiari** nell'ambito della realtà popolare del nostro paese, ma è anche dato dai contenuti nuovi che i tempi di oggi richiedono. Si tratta nello stesso tempo di contenuti moderni e tradizionali, che rappresentano una realtà dalla quale non possiamo prescindere.

Siamo favorevoli al progetto di **riforma** perché ci sembra che abbia colto un aspetto essenziale: il rispetto dell'autonomia **familiare** e dei rapporti tra genitori e tra genitori e figli, con le necessarie garanzie per la posizione dei più deboli all'interno della **famiglia**, che anche per noi è un elemento basilare.

¹⁸ C. SARACENO, *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, cit.

Subject: LEMMA ASSOCIATIONS <FAMIGLIA> AND <CONIUGE>

In una concezione più aderente al mondo moderno, la formazione di una **famiglia** comporta una assunzione di responsabilità; uno dei fili conduttori di tutto il progetto di riforma è quindi proprio la responsabilità dei **coniugi**, ciò che postula il raggiungimento di un'età che non sia semplicemente quella della maturità fisiologica, come nel vecchio e vigente codice_civile,

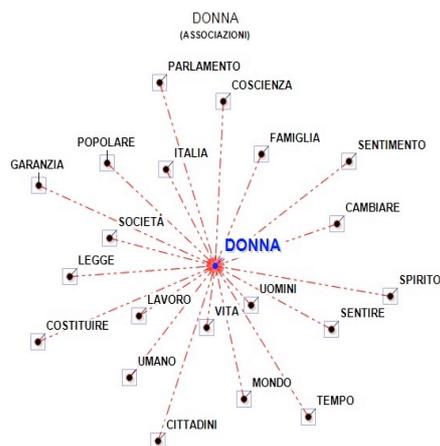
Innanzitutto la parità dei **coniugi**, per cui oggi la **famiglia** viene considerata come un'assunzione di responsabilità comune o solidale fra i coniugi; si tratta per noi di un criterio profondamente innovativo del regime dell'istituto **familiare**.

Anche se non rilevante dal punto di vista delle frequenze, sono stati osservati i lemmi che vengono associati al termine “donna” (Tab. 4, Diagramma 3), e che presentano una maggiore significatività nella rappresentazione del suo ruolo. Le parole con un coeff. rilevante sono “uomini” (coeff. 0,380), “vita” (coeff. 0,325) e “lavoro” (coeff. 0,226).

Tab. 4. Lemmi associati al termine “donna”

LEMMA_B	COEFF	CE_B	CE_AB	CHI2	(p)
UOMINI	0,38	30	13	57,623	0
VITA	0,325	62	16	33,061	0
LAVORO	0,226	18	6	17,482	0
SOCIETÀ	0,191	45	8	7,205	0,007

Diagramma 3



L'obiettivo è di passare dalla condizione di invisibilità, poiché escluse dalla politica e dall'esercizio del potere e relegate alla dimensione privata, alla cura della famiglia e dei figli, a una condizione di visibilità nella quale potessero dare voce ai propri bisogni e desideri. L'intervento della Iotti si colloca nel fare acquisire alle donne quella consapevolezza che Piusi ha chiamato "sapere di sapere", ossia la

[...] presa di coscienza, anche improvvisa, guadagnata nella relazione politica tra donne, della necessità di disporre di una misura simbolica propria e di una mediazione femminile per stare con sapienza nella realtà assecondandone il cambiamento, senza tuttavia identificarsi con essa e senza negarla illusoriamente [...] Si tratta della consapevolezza di un sapere, nato dalla pratica politica di rife-

rimento ad altre donne, che si produce ricorsivamente dall'interrogazione del senso di sé, del proprio agire, del senso del mondo¹⁹.

Subject: LEMMA ASSOCIATIONS <DONNA> AND <UOMINI>

Si tratta semplicemente del fatto che nelle liste che si sottopongono agli elettori deve esserci una presenza dei due sessi in tale misura. Sono d'accordo sul fatto che sarebbe stato preferibile un testo che prevedesse un limite del 50 per cento per ciascuno dei due sessi: anch'io lo avrei preferito, perché il mondo è fatto così, metà **donne** e metà **uomini**.

Ecco, questa Legge è fatta da noi **donne** per noi donne anzitutto: forse mai come in questo caso una proposta risponde alle ansie, alle esigenze, alle sofferenze di ogni giorno. Perché è una proposta che fa entrare nella politica l'esperienza quotidiana della vita, le piccole cose dell'esistenza quotidiana, costringendo tutti – **uomini** politici, ministri, economisti,

Subject: LEMMA ASSOCIATIONS < DONNA > AND < VITA >

I motivi che ci hanno indotto a presentare la proposta, pertanto, sono prima di tutto di ordine umano, per il sentimento di giustizia che ci anima nei confronti di **donne** che danno tutta la loro **vita** ed il loro lavoro per il benessere delle famiglie italiane, senza ottenere alcun compenso alla fine della loro vita.

Credo che, se dovessimo considerare la mole di lavoro compiuto da queste **donne** nel complesso della loro **vita**, ci troveremmo di fronte a cifre di ore lavorative superiori a quelle delle donne occupate nelle fabbriche e nei campi, senza poi pensare alle cure di carattere morale ed educativo.

Ecco, questa Legge è fatta da noi **donne** per noi donne anzitutto: forse mai come in questo caso una proposta risponde alle

¹⁹ A. M. PIUSSI, L. BIANCHI (a cura di), *Sapere di sapere*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1995, pp. 7-8.

ansie, alle esigenze, alle sofferenze di ogni giorno. Perché è una proposta che fa entrare nella politica l'esperienza quotidiana della **vita**, le piccole cose dell'esistenza quotidiana, costringendo tutti – uomini politici, ministri, economisti.

Subject: LEMMA ASSOCIATIONS <DONNA> AND <LAVORO>

I motivi che ci hanno indotto a presentare la proposta, pertanto, sono prima di tutto di ordine umano, per il sentimento di giustizia che ci anima nei confronti di **donne** che danno tutta la loro vita ed il loro **lavoro** per il benessere delle famiglie italiane, senza ottenere alcun compenso alla fine della loro vita.

Credo che, se dovessimo considerare la mole di **lavoro** compiuto da queste **donne** nel complesso della loro vita, ci troveremo di fronte a cifre di ore lavorative superiori a quelle delle donne occupate nelle fabbriche e nei campi, senza poi pensare alle cure di carattere morale ed educativo.

Gli onorevoli colleghi sanno bene che la maggior parte delle **donne** italiane si dedica ancora oggi ai lavori domestici e che per questo **lavoro** esse non hanno altra ricompensa che una vecchiaia la quale si affida unicamente alla bontà e alla generosità dei figli.

Le azioni di Nilde sono animate dalla convinzione che le istituzioni devono eliminare le discriminazioni, scommettere e investire sulle donne quali agenti di cambiamento, al fine di giungere a ciò che Zajczyk, nel 2007, ha definito come «La resistibile ascesa delle donne in Italia»²⁰.

Le attività della Presidente sono state finalizzate alla proposta di una “politica”, il cui uso del lemma, nei discorsi e negli scritti, è stato declinato in diversi modi, in alcuni contesti

²⁰ F. ZAJCZYK, *La resistibile ascesa delle donne in Italia. Stereotipi di genere e costruzione di nuove identità*, Edizioni il Saggiatore, Milano, 2007.

come sostantivo e in altri come aggettivo qualificativo, del lemma “passione”. Un forte passione politica che è coniugata dalla Presidente attraverso l’uso assertivo di altre parole quali democrazia, uguaglianza, Parlamento, Paese.

2.3. *Le isotopie*

Un’ulteriore operazione ha portato all’individuazione di *isotopie*, ossia insiemi di parole con tratti semantici in comune tra di loro e che rimandano a categorie di contenuto, quindi con caratteristiche di omogeneità tra gli elementi del nucleo. Sono emersi tre “temi emergenti”, cioè “mondi lessicali”, “luoghi del pensiero”, “spazi mentali”²¹ che diventano “poli di attrazione” (Tab. 5) nella costruzione del pensiero, sono mondi lessicali, manifestazioni osservabili dei “luoghi di enunciazione”, cioè dei “luoghi di pensiero”, degli “spazi mentali, sui quali la Iotti si sofferma per parlare di un certo argomento. Questi luoghi possono anche essere delle dimensioni latenti sottostanti al discorso²². L’attenzione sociologica verso i mondi lessicali sta nel fatto che questi fanno parte delle conoscenze implicite del locutore e sono condivisi dalla comunità linguistica. Reinert individua un ponte tra lo studio statistico di un testo e lo studio delle rappresentazioni sociali²³.

²¹ A. TROBIA, *La ricerca sociale quali-quantitativa*, FrancoAngeli, Milano, 2005.

²² IDEM (a cura di), *Sociologia del cinema fantastico*, Kaplan, Torino, 2008.

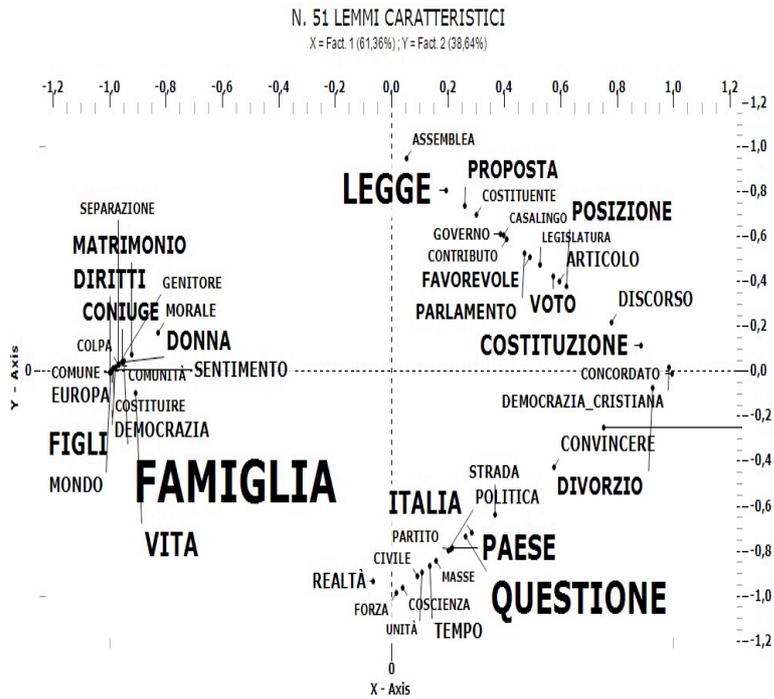
²³ M. REINERT, *Un logiciel d’analyse lexicale: ALCESTE*, in «Les cahiers de l’analyse des données», XI, n. 4, 1986, pp. 471-484.

Tab. 5 – Analisi delle tipologie dei contenuti elementari

THEME_01	CHI2_1	THEME_02	CHI2_2	THEME_03	CHI2_3
VOTO	89,535	FAMIGLIA	66,068	PAESE	123,825
ARTICOLO	61,958	FIGLI	65,759	NOSTRO	54,008
LEGGE	48,444	CONIUGE	44,507	PARTITO	37,394
PROPOSTA	45,496	EUROPA	33,248	ITALIA	27,999
FAVOREVOLE	37,145	MATRIMONIO	28,175	STRADA	26,027
GOVERNO	34,842	DONNA	26,295	TEMPO	24,906
POSIZIONE	31,815	GENTORE	23,636	QUESTIONE	24,074
DISCORSO	31,492	COSTITUIRE	19,461	MASSE	17,127
PARLAMENTO	27,748	MONDO	19,178	POLITICA	15,546
COSTITUENTE	26,085	SEPARAZIONE	18,882	CONVINCERE	14,787
LEGISLATURA	24,1	COLPA	17,695	UNITÀ	14,051
CONTRIBUTO	20,181	COMUNITÀ	17,695	COSCENZA	13,339
COSTITUZIONE	18,782	VITA	17,278	RAPPRESENTARE	9,947
CASALINGO	11,722	DEMOCRAZIA	16,842	FORZA	9,594
DEMOCRAZIA CRISTIANA	10,187	SENTIMENTO	16,181	CIVILE	7,824
ASSEMBLEA	9,254	MORALE	14,535	DIVORZIO	7,3
COMUNISTA	7,852	COMUNE	12,327	STORIA	6,143
ESPRIMERE	7,187	ISTITUZIONE	11,269	BATTAGLIA	5,91
CONCORDATO	5,789	DIRITTI	10,751	CONCORDATO	4,623
SENTIRE	4,201	NATURALE	10,113	REALTÀ	4,61
ELEMENTI	4,198	RAPPORTO	10,086	POPOLARE	4,572

Questa geografia lessicale si esplicita, quindi, in tre nuclei tematici dove il parlato è semplice, breve e lineare. Ciò che emerge, e sul quale ci si concentrerà di seguito, non viene fuori dall'analisi delle corrispondenze ma dall'analisi dei tre nuclei tematici nei quali le parole si addensano maggiormente (Fig. 1). I nuclei tematici sono spazi semantici, ossia rappresentazioni grafiche dei discorsi.

Fig. 1 - Rappresentazione dei lemmi più ricorrenti



Il primo nucleo semantico include la dimensione che potrebbe essere chiamata “istituzionale” (Fig. 2).

Fig. 2 - Nucleo semantico "istituzionale"



In questo nucleo, la strutturazione del discorso rimanda alla dimensione dell'etica della responsabilità nell'accezione weberiana di *Verantwortungsethik*²⁴, che porta sempre a tenere presente il rapporto tra mezzi/fini e conseguenze dell'agire, ma che non dimentica l'etica della convinzione (*Gesinnung*)²⁵.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, noi ci accingiamo a dare il nostro voto favorevole al progetto di legge in esame, consapevoli e dell'importanza dell'atto che compiamo e della responsabilità che esso comporta.

²⁴ M. WEBER, *La politica come professione*, in Id., *Il lavoro intellettuale come professione*, Einaudi, Torino, 1948, pp. 45-121.

²⁵ Sull'argomento si veda: M. BONOLIS, L. SABETTA, *Verso una congiunzione funzionale delle due "etiche" weberiane*, in «Quaderni di Sociologia» LXIII, 81, 2019, pp. 7-26.

Votando una legge per il divorzio, voteremo la legge per la felicità familiare. Sarebbe troppo semplice credere in una cosa di questo genere. Anche per questo, perché abbiamo sentito vere le vostre preoccupazioni, abbiamo manifestato nel nostro atteggiamento, in tutto il corso del dibattito, uno spirito che nessuno di voi può dire chiuso.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, ci apprestiamo a dare il nostro voto favorevole alla legge per l'introduzione del divorzio nella legislazione italiana. Alla discussione che ha preceduto questo voto, appassionata, drammatica anche, ma sempre elevata, noi abbiamo dato il nostro contributo di idee.

Il filo conduttore del secondo nucleo è la consapevolezza di dovere creare qualcosa di durativo sia dal punto di vista giuridico sia dal punto di vista morale e che abbia un impatto politico rilevante per la vita del Paese. Questo nucleo semantico fa riferimento alla dimensione che potremmo nominare come "sociale e relazionale" (Fig. 3). La famiglia italiana, nel corso degli anni cinquanta, sessanta e i primi settanta, era segnatamente caratterizzata dalla divisione tradizionale dei ruoli familiari. Le donne si ritrovavano a sostenere il maggior carico di lavoro domestico e di cura a prescindere dalla posizione che potevano o avrebbero potuto occupare nel mercato del lavoro. Il ruolo della donna e la famiglia erano temi centrali nelle divisioni ideologiche tra i partiti e nell'affermazione della propria moralità.

Fig. 3 - Nucleo semantico “sociale e relazionale”



I motivi che ci hanno indotto a presentare la proposta, pertanto, sono prima di tutto di ordine umano, per il sentimento di giustizia che ci anima nei confronti di donne che danno tutta la loro vita ed il loro lavoro per il benessere delle famiglie italiane, senza ottenere alcun compenso alla fine della loro vita.

Certo, oggi la famiglia non si costituisce più né per motivi di accasamento, come si diceva nel passato, né soltanto per la procreazione dei figli, né per la trasmissione del patrimonio e neppure - mi sia consentito dirlo - per un fine, che riconosco essere più nobile e che è uno dei fini del matrimonio religioso, di mutua assistenza; oggi tutti questi motivi, seppure concorrano a spingere alla formazione della famiglia, non costituiscono più quelli fondamentali. Non sono, isolati o presi insieme, considerati sufficienti per spingere le persone a contrarre matrimonio ed a formare la famiglia. A noi pare che ciò che nel mondo moderno spinge le persone al matrimonio ed alla formazione della famiglia, ciò che rende morale nella coscienza popolare la formazione della famiglia, sia in primo l'esisten-

za dei sentimenti. Questo e non altro è il motivo che spinge oggi un uomo ed una donna a contrarre matrimonio e a costituire una famiglia.

Proprio perché noi siamo convinti di questo, onorevoli colleghi, traiamo dalla nuova concezione della famiglia e dalla nuova realtà morale della vita familiare la necessità che la legislazione italiana consenta la possibilità di scioglimento del matrimonio. La nostra posizione è estremamente chiara e precisa: noi non ci nascondiamo dietro una casistica.

Noi sosteniamo il divorzio perché riteniamo che questo istituto trovi rispondenza nella mutata coscienza morale dei cittadini italiani e nella mutata natura della famiglia. Vedete, onorevoli colleghi: per quanto siano forti i sentimenti che uniscono un uomo e una donna - in ogni tempo, ma soprattutto direi, nel mondo di oggi - essi possono anche mutare.

Per noi, ripeto, lo Stato deve perciò limitarsi ad esigere dai contraenti il matrimonio, dai protagonisti della famiglia, un grande senso di responsabilità; deve fissare le norme, molto precise, perché i cittadini siano obbligati a questo senso di responsabilità, e deve intervenire nella tutela dei figli.

Il terzo nucleo “politico” (Fig. 4) si concentra sul cambiamento che l’adozione di scelte e di azioni politiche devono innescare nella vita del Paese. La ricerca di una strada comune e del rammentare di essere una guida per il Paese è un *leitmotiv* dei discorsi della Iotti.

Fig. 4 - Nucleo semantico "politico"



Dobbiamo trovarla questa strada e non possiamo certamente essere noi soli ad indicare in che modo si debba marciare su di essa. Dobbiamo essere tutti noi, tutti noi rappresentanti delle varie forze che compongono il Parlamento, quanti siamo, a trovare una strada nuova per risolvere anche questo problema così delicato, e da sempre, in un paese come l'Italia.

Ripeto, dobbiamo trovarla tutti insieme una strada nuova; e dobbiamo superare questa situazione che da un lato è soltanto di conservazione di quello che è passato e dall'altro non rispecchia più

Oppure, onorevoli colleghi, anche su questo terreno, così delicato, così pericoloso, e su cui tutti noi abbiamo avuto grande senso di responsabilità - noi comunisti in primo luogo, da quando sediamo in questo Parlamento - anche su una questione così delicata vo-

lete ciò che avete voluto in questi venti anni su tutte le altre questioni del nostro paese (scuola, casa, questione del rapporto tra cittadini e Stato) e cioè il conservare, il non cambiare niente, il rimandare? Il che significa poi portare l'Italia, come dimostra la sua situazione attuale, alla tensione estrema: tutti i problemi scoppiano e sembra che non si possa neppure affrontarli senza arrivare a degli scontri drammatici nella vita del nostro paese.

Indice dei nomi

- Ajani, G., pp. 244, 253
Alfano, R., p. 207
Amato, G., pp. 35-36, 49, 60, 65, 70-71, 73
Amatucci, F., pp. 176, 197
Amendola, G., pp. 22, 148, 150-155, 159-160, 234
Andreotti, G., pp. 26-27, 31-33, 62, 101, 162
Anselmi, T., pp. 30, 278
Antonetti, N., p. 80
Ariemma, L., pp. 54, 62, 74
Aristotele, p. 61
Asor Rosa, A., p. 54
Aulenta, M., p. 195
Austin, J.L., p. 282
Autorino Stanzone, G., p. 262
Azara, L., p. 220
- Balbo, F., pp. 79, 97
Balestracci, F., pp. 223, 235
Barbera, A., pp. 39, 42, 56, 140, 256
Barile, G.A., pp. 56-57
Barucci, P., pp. 30-32
Basilavecchia M., p. 193
Baslini, A., p. 57
Bassanini, F., pp. 57, 74, 123, 129, 139-140
Batistoni Ferrara F., p. 193
Bedeschi, L., pp. 80, 93-94
Beghin, M., pp. 180, 193, 201
Bellu, G.M., p. 68
Berchet, G., p. 69
Berlinguer, E., pp. 23, 31-32, 48, 51, 144-147, 152, 156, 162, 230
Berliri, A., p. 182
Bertoli, G., p. 151
Bianchi, L., p. 296
Biscaretti Di Ruffia, P., p. 176
- Bisignani, A., p. 17
Bizioli G., p. 200
Blando, A., pp. 8, 16, 20, 25
Bonacchi, G., p. 214
Bonolis, M., p. 301
Borges, J.L., p. 279
Boria, P., p. 176
Bozzi, A., pp. 18, 41-43, 49, 52, 67, 76
Bracci Torsi, B., p. 262
Brandt, W., p. 154
Bravo, A., pp. 213, 237
Bruni, G., pp. 79-80
Busnelli, F.D., p. 262
Brutti, M., p. 243
Bruzzone, A. M., p. 213
Buscemi, M., pp. 8, 16, 79
- Cacace, P., pp. 143, 153
Calderisi, P., p. 68
Calamandrei, P., pp. 37, 256
Callisto II (Guido di Borgogna), p. 98
Campanini, G., p. 94
Cardia, C., p. 255
Carinci, A., pp. 176, 207-208
Carnevali, G., pp. 178, 215
Casalini, M., pp. 213, 216-218, 237
Cascavilla, M., p. 21
Castellina, L., p. 230
Casula, C., p. 80
Cedroni, L., pp. 281-282
Cerri, A., p. 175
Chomsky, N., p. 282
Ciampani, A., p. 149
Ciampi, C.A., p. 73
Cipolla, N., pp. 151, 155
Cocivera, B., pp. 182, 185
Colli Vignarelli, A., p. 182

- Conso, G., p. 66
 Coppi, F., p. 254
 Corasaniti, G., p. 176
 Corsanego, C., pp. 214, 245-247
 Cossiga, C., pp. 15, 25, 28, 32, 41, 49, 61
 Coussirat Coustière, V., p. 258
 Craveri, P., pp. 147-149
 Craxi, B., pp. 26, 32-35, 41, 51, 58, 60, 62, 65, 71, 73

 D'Angelosante, F., pp. 151-152
 Dami, F., p. 190
 Dastoli, P. V., pp. 152, 163
 Dau Novelli, C., pp. 214, 238
 De Gasperi, A., p. 275
 De Gaulle, C., pp. 148, 153
 De Matteo, A., p. 57
 De Mita, C., p. 26, 32, 34, 53-54, 61-62, 66, 137
 De Mita, E., pp. 176, 193
 Del Noce, A., pp. 96-97
 De Rosa, G., pp. 62-63
 Dell'Era, T., pp. 281-282
 Di Donato, F., p. 9
 Di Palma, G., p. 28
 Diaz, L., p. 224
 Dossetti, G., pp. 79, 84-85

 Enrico V, p. 98

 Falaschi, C., p. 21
 Falcone, G., p. 64
 Falconi, G., pp. 212, 261, 264
 Falcucci, F., pp. 52, 233
 Fallaci, O., p. 222
 Falsitta, G., pp. 176-177, 191, 193
 Fantozzi, A., p. 176
 Fedele, M., pp. 31, 51
 Ferrara, D., pp. 9, 16, 109
 Ferrari, P., pp. 144-148, 161, 165, 167
 Ferri Rinaldi, B., p. 238
 Fibbi, L., p. 220
 Ficai, G.G., pp. 182-184

 Fiordelli, P. (mons.), p. 252
 Fiori, S., p. 228
 Fisichella, D., pp. 39-40
 Fiume, G., p. 237
 Flores d'Arcais, P., pp. 59-61
 Forlani, A., pp. 30, 32, 62
 Forte, F., p. 176
 Fortuna, L., pp. 231, 234
 Fortunato, G., p. 56
 Francavilla, D., pp. 244, 253
 Fransoni, G., p. 176
 Frasca Polara, G., pp. 46, 49, 78, 81, 112

 Gaffuri, G., p. 176
 Galante, S., p. 145
 Gambaro, A., pp. 244, 253
 Gawronskj, J., p. 57
 Ghiringhelli, R., p. 106
 Giacobbe, G., p. 255
 Giannini, M.S., p. 57
 Giardina E., p. 176
 Giovanni XXIII (A. G. Roncalli), pp. 92, 100, 102, 224
 Gismondi, P., p. 252
 Gorbaciov, M., p. 157
 Gorla, G., p. 243
 Gramsci, A., pp. 227, 229, 240, 261, 267, 272
 Greggi, M., p. 207
 Grelle, F., p. 189
 Guarneri, A., p. 253
 Guasco, M., p. 94
 Guastini, R., p. 256
 Guiso, A., pp. 145, 148

 Iacobellis, L., p. 196
 Ibba, F., p. 53
 Imprenti, F., pp. 13, 106
 Ingrao, G., pp. 193, 201
 Ingrao, P., pp. 45, 47, 234

 Jemolo, A.C., p. 262

 Kovacs, N., p. 59

- Lakoff, G., p. 284
Lama, L., pp. 8, 12, 81, 102, 212, 219, 224, 232, 237, 250, 272
Landuyt, A., p. 152
Laneri, C., p. 171
La Pira, G., p. 84
Leonardi, S., pp. 151-152, 155
Leonardi, R., p. 59
Levi, A., p. 256
Levi, L., p. 160
Lo Verde, F.M., p. 285
Luciani, M., p. 255
Luise, G., p. 147
Lulling, A., p. 152
Lupi, R., p. 193
Lupo, S., p. 70
Lussana, F., p. 214
Luzzatto, L., p. 151
- Maccanico, A., pp. 28-29, 32, 66, 74
Maffezzoni, M., p. 176
Maggiorani, M., pp. 144-148, 151, 161, 165, 167, 173
Magnani, C., pp. 181-182
Magnanini, C., pp. 13, 106
Malgeri, F., p. 80
Melograni, P., p. 49
Mammarella, G., pp. 143, 153
Mancini, F., p. 40
Manetti, M., p. 256
Mannheimer, R., p. 28
Manzoni, I., p. 176
Maraini, D., p. 211
Marcias, P., pp. 15, 20, 81
Marello, E., p. 176
Marini, G., p. 257
Marongiu, G., p. 176
Martinazzoli, M., p. 26
Martines, T., pp. 179-181
Martini, M. E., p. 238
Mastropaolo, A., p. 65
Mattarella, S., p. 75
Mazzariol, M., pp. 178, 215
Mazzola, L., pp. 193-194
- Mazzolari, P., pp. 79, 93-95
McCarthy, P., p. 58
Merlin, L., pp. 220, 277
Merlino, R., p. 185
Micheli, G. A., pp. 176, 182, 191-192
Michetti, M., p. 213
Miglio, G., pp. 36-40, 59-60
Miglioli, G., pp. 79, 94
Mill Colorni, F., p. 257
Mitterrand, F., pp. 35-36
Morelli, U., pp. 159-160
Morganti, F., p. 57
Mori, M. T., p. 231
Moro, A., pp. 13, 27, 84-85, 88, 92, 232, 234
Mortati, C., pp. 84, 110, 175, 180, 184
Muleo, S., p. 176
Murri, R., p. 80
Mussolini, B., p. 89
- Naldini, M., p. 276
Napoleoni, C., p. 97
Napolitano, G., pp. 7, 24, 51, 62, 74, 143-144, 147, 215-216
Noce, Teresa, p. 220
Noce, Tiziana, pp. 220, 233
- Occhetto, A., pp. 26, 58, 68, 72-75, 106
Occhini, G., p. 254
Ortoli, F.-X., p. 163
Ossicini, A., p. 79
- Pajetta, G. C., p. 171
Paladin, L., pp. 175-176, 180, 202, 206
Palanza, R., pp. 23, 144, 172, 174
Panforti, M.D., p. 262
Pannella, M., pp. 48, 57-58, 68
Pansa, G., p. 46
Paolo VI (G.B. Montini), pp. 100, 102
Papa, E. R., p. 143

- Parlato, M.C., pp. 9, 21, 175
 Parri, F., pp. 146, 151
 Pasa, B., pp. 244, 253
 Pasquino, G., pp. 57, 59, 65, 73
 Pasquinucci, D., p. 165
 Passaro, G., p. 193
 Patti, M., pp. 8, 14, 211
 Pera, A., pp. 9, 14-15, 243
 Pertini, S., p. 30
 Pescarolo, A., p. 231
 Picciaredda, F., p. 193
 Pinelli, C., p. 255
 Pio XII (E. Pacelli), p. 100
 Piusi, A.M. pp. 295-296
 Poli, O., p. 185
 Polito, E., p. 170
 Pompidou, G., p. 153
 Pons, S., pp. 145, 147
 Preda, D., p. 152
 Preziosi, C., p. 193
- Quagliarello, G., pp. 147-148
- Reinert, M., p. 298
 Repetto, M., p. 213
 Rhodes, M., p. 65
 Robin Olivier, S., p. 258
 Rodano, F., pp. 79, 95, 97
 Rodano, M., p. 220
 Rodotà, S., pp. 42, 253, 255, 265, 268
 Roghi, V., p. 222
 Romero, F., p. 145
 Rossanda, R., p. 229
 Rossano, C., p. 175
 Rossi Doria, A., p. 213
 Ruffilli, R., pp. 32, 44, 54
 Ruggeri, A., p. 255
 Ruini, M., p. 88
 Russo, F., pp. 7, 11, 17, 81, 178, 246
- Sabetta, L., p. 301
 Sacco, R., pp. 244, 253
 Salvini, L., p. 182
- Samaritani, A., p. 151
 Sandulli, A. M., p. 206
 Sani, G., p. 28
 Santulli, F., p. 284
 Saraceno, C., pp. 276, 291, 293
 Scaccia, G., p. 206
 Scalfari, E., pp. 31, 69
 Scalfaro, O.L., pp. 25, 28, 63-66, 73
 Scarciglia, R., p. 253
 Scattigno, A., p. 231
 Scirè, G., p. 230
 Scoccimarro, M., pp. 151, 155
 Scognamiglio, S., p. 9
 Scoppola, P., pp. 54-57
 Segni, M., pp. 56-59, 68-69
 Selicato, G., pp. 195, 207
 Seroni, A., pp. 220, 262
 Siino, M., p. 284
 Simone, R., p. 282
 Soldani, S., p. 231
 Sorrentino, F., p. 180
 Spadolini, G., pp. 29-31, 34, 62
 Spinelli, A., pp. 146, 151-152, 163-165
 Sturzo, L., pp. 80, 83
- Tassani, T., pp. 176, 207-208
 Tedesco, G., pp. 220, 224, 238, 259
 Tesauro, F., pp. 176, 193, 195-196, 199, 201
 Teubner, G., p. 267
 Tindemans, L., pp. 163-164
 Tinelli, G., p. 176
 Titomanlio, V., p. 225
 Togliatti, P., pp. 81, 84, 88, 104, 145-147, 161, 214, 218, 229, 249, 266, 275
 Tolomelli, M., pp. 217-218, 236
 Trobia, A., p. 298
 Tumminelli, G., pp. 8, 23, 271
 Tundo, F., p. 182
 Turco, L., pp. 7, 81, 212, 216, 235, 242, 250, 266, 280

- Uckmar, V., p. 182
Ulivieri, S., p. 274
Ungari, P., pp. 245, 259
Uricchio A. F., pp. 176, 180, 195,
201-202, 207-208
- Vacca, G., p. 54
Valli, B., pp. 35-36
Varsori, A., pp. 145, 149
Veil, S., pp. 22, 144
Villa, V., p. 256
Vittoria, F., p. 147
Viviani, L., p. 213
- Zagrebel'sky, G., p. 255
Zajczyk, F., p. 297
Zangheri, R., p. 53
Zappulli, A., pp. 188-189

Weber, M., p. 301

