



SAPIENZA
UNIVERSITÀ EDITRICE

DIMENSIONI E PROBLEMI DELLA RICERCA STORICA
1/2024, pp. 131-152



© Author(s)
E-ISSN 2723-9489
ISSN 1125-517X



L'uropeismo di Nilde Iotti negli anni della presidenza della Camera (1979-92)

di *Stefano Mangullo*

*The Europeanism of Nilde Iotti as President of the Italian Chamber of Deputies
(1979-92)*

The essay examines Nilde Iotti's contribution to the process of European integration during her presidency of the Italian Chamber of Deputies (1979-92), focusing on two areas of political-institutional activity: public discourse and interparliamentary work. The analysis of the themes present in her public discourse makes it possible to extrapolate the contents, the connections and, ultimately, the meaning (also civil and pedagogical) of the Europeanism conveyed by the third Office of the Italian State. The focus on interparliamentary work highlights the commitment to the creation of a stable network among the national parliaments of the EEC member states and between them and the European Parliament: an area in which Iotti was active, moved by the conviction that the exchange of experiences and, above all, the difficult but necessary search for common initiatives and priorities were decisive factors for the democratic strengthening of the process of European construction.

Keywords: Nilde Iotti, Italian Communist Party, Chamber of Deputies, European Parliament, EEC

Introduzione

La dimensione sovranazionale è un versante della biografia politica e intellettuale di Nilde Iotti (1920-1999) tuttora scarsamente indagato. Madre costituente, protagonista dell'emancipazione femminile nell'Italia repubblicana, dirigente di lungo corso del Partito comunista, prima donna ai vertici dello Stato: la cornice nazionale ne ha a lungo definito in via quasi esclusiva il profilo sia in sede storica, sia a livello di memoria

pubblica¹. Soltanto di recente si è iniziato a considerarne e a rivalutarne la proiezione politica europea, in particolare per quanto riguarda l'attività svolta in seno al Parlamento europeo (PE) nel decennio 1969-79 e il suo apporto alla complessa evoluzione politica del PCI nei riguardi dell'Europa comunitaria². Nonostante i passi in avanti compiuti, rimane una lacuna storiografica ancora da colmare l'impegno europeista di Iotti durante la lunga stagione come presidente della Camera tra il 1979 e il 1992. Questo saggio intende dimostrare come gli anni della presidenza di Montecitorio non costituirono né una cesura, né una riduzione dell'attività in ambito europeo, bensì una rimodulazione e un mutamento di prospettiva che contenevano non pochi elementi di continuità con la sua esperienza precedente. Nello specifico, l'europeismo di Iotti e il suo contributo al processo di integrazione europea vengono qui esaminati ponendo l'attenzione su due ambiti di attività politico-istituzionale: il discorso pubblico e il lavoro interparlamentare. L'analisi dei temi e delle ricorrenze presenti nel discorso pubblico permette di estrapolare i contenuti, i nessi e, in ultima istanza, il significato (anche civile e pedagogico) dell'europeismo veicolato a livello istituzionale dal-

¹ Per un profilo biografico di Iotti cfr., tra gli altri, L. Settimelli, *La ragione e il sentimento. Rinatto di Nilde Iotti*, Castelveccchi, Roma 2009 e L. Lama, *Nilde Iotti. Una storia politica al femminile*, prefazione di L. Turco, Donzelli, Roma 2013 (che tuttavia si interrompe al 1979). Si vedano anche i contributi raccolti in F. Imprenti, C. Magnanini (a cura di), *Nilde Iotti, Presidente. Dalla Cattolica a Montecitorio*, Biblion, Milano 2010, e S. Mangullo, F. Russo (a cura di), *Nilde Iotti nella storia della Repubblica. Donne, politica e istituzioni*, Carocci, Roma 2021.

² L'inversione di tendenza, in particolare, si è accentuata in concomitanza con le iniziative di studio promosse in occasione del centenario della nascita di Iotti occorso nel 2020. Cfr. M. Maggiorani, *Al Parlamento europeo: 1969-1979*, in Mangullo, Russo (a cura di), *Nilde Iotti nella storia della Repubblica*, cit., pp. 117-27; C. Giurintano, *Nilde Iotti: il contributo critico e battagliero per la costruzione di un'Europa democratica*, in Ead. (a cura di), *Nilde Iotti: declinazioni di un'esperienza politica e istituzionale*, Edizioni Scientifiche, Napoli 2021, pp. 143-74, e V. Calabrò, *Nilde Iotti: l'impegno europeo (1969-1999)*, in A. Bottari, V. Calabrò, D. Novarese, E. Pelleriti, L. Turco (a cura di), *Nilde Iotti e il PCI: due centenari, una storia. 1920-2020, 1921-2021*, Donzelli, Roma 2022, pp. 43-55; si veda anche, di qualche anno antecedente, R. Palanza, *Nilde Iotti e l'Europa*, in *L'Italia delle donne. Settant'anni di lotte e di conquiste*, Donzelli, Roma 2018, pp. 185-91. Per un taglio più generale sul PCI e l'Europa cfr. M. Maggiorani, P. Ferrari (a cura di), *L'Europa da Togliatti a Berlinguer. Testimonianze e documenti 1945-1984*, il Mulino, Bologna 2005; A. Höbel, *L'unità politica dell'Europa: il dialogo tra Enrico Berlinguer e Altiero Spinelli*, in A.P. Ruoppo, I. Viparelli, *Aporie dell'integrazione europea: tra universalismo umanitario e sovranismo*, La città del sole, Napoli 2021, pp. 231-50; S. Pons, *I comunisti italiani e gli altri. Visioni e legami internazionali nel mondo del Novecento*, Einaudi, Torino 2021; M. Di Donato, *Idee di Europa e politiche europee*, in S. Pons (a cura di), *Il comunismo italiano nella storia del Novecento*, Viella, Roma 2021, pp. 609-24.

la terza carica dello Stato. Il focus sul lavoro interparlamentare svolto sul piano sovranazionale consente di mettere a fuoco il ruolo di Iotti nella creazione di uno stabile network tra i parlamenti nazionali degli stati membri della Comunità e tra questi e il PE, un campo d'azione in cui la presidente della Camera si attiva mossa dalla convinzione che lo scambio di esperienze e, soprattutto, la difficile ma necessaria ricerca di iniziative e priorità comuni costituiscano fattori decisivi ai fini del rafforzamento in senso democratico della costruzione europea.

La democrazia europea

L'europismo è un tassello che compone il più ampio mosaico del discorso pubblico "presidenziale" di Iotti e va estrapolato all'interno di una mole rilevante ed eterogenea di documentazione costituita dai testi dei discorsi, dei suoi scritti e delle interviste³. A ciò contribuisce la sua longevità istituzionale, tuttora insuperata, che assomma tre legislature per tredici anni complessivi sullo scranno più alto di Montecitorio. In un'epoca, tra fine Settanta e inizi Novanta, in cui profondi quanto rapidi mutamenti investono l'Italia, l'Europa e il mondo, pur senza dismettere i panni istituzionali Iotti non si esime dal prendere posizione a livello pubblico sui grandi temi al centro dell'attualità; i tasti sui quali batte con maggior frequenza sono le riforme istituzionali, la parità uomo-donna, il lavoro, la pace e il disarmo, le relazioni Est/Ovest e Nord/Sud del mondo.

L'Europa viene menzionata da Iotti fin dal suo primo discorso di insediamento, il 20 giugno 1979, nel quale sottolinea il «passo qualitativo» compiuto con l'elezione diretta del PE⁴, e ritorna con frequenza negli anni successivi, in luoghi, circostanze e di fronte a uditori differenti: che si trovi a Milano o in piccole realtà di provincia per parlare di Resistenza e di Costituzione; che si rivolga a studenti e docenti universitari oppure ai lettori di "TV, Sorrisi e Canzoni"; che si tratti di un convegno istituzionale o di una manifestazione politica cui è invitata a partecipare in presenza o con un messaggio. È un argomento, l'Europa, che ne interseca altri, anche molto diversi, assumendo la funzione di *trait d'union* che lega passato

³ Sul discorso pubblico di Iotti si veda F. Imprenti, *Nilde Iotti. Il lavoro di presidente*, in Ead., C. Magnanini (a cura di), *Nilde Iotti. Presidente. Dalla Cattolica a Montecitorio*, cit., pp. 95-142. Per una disamina delle pratiche e delle teorie concernenti il discorso pubblico in età contemporanea cfr. N. Bosco, *Non si discute. Forme e strategie dei discorsi pubblici*, Rosenberg & Sellier, Torino 2012, in particolare pp. 13-8.

⁴ N. Iotti, *Discorsi parlamentari*, a cura di G. Carnevali e M. Mazzariol, prefazione di G. Napolitano, Vol. 1, Camera dei deputati, Roma 2003, p. 279.

e presente, politica interna e politica internazionale, pace e democrazia, giustizia sociale, diritti delle donne e tutela dell'ambiente.

Il fulcro del messaggio europeista di Iotti è il bisogno d'Europa. Scevro da retorica, esso assume precisi contenuti politici. È il richiamo a un processo in atto, alle sue implicazioni e ai suoi orizzonti, che non nasconde né i limiti insiti nell'integrazione raggiunta, né le difficoltà che si frappongono al suo ulteriore sviluppo. L'Europa alla quale Iotti invita a guardare assume i connotati politici, civili e sociali, dunque non solo economici, di una compiuta democrazia rappresentativa, che trova fondamento e legittimità nei diritti e nelle libertà, nella partecipazione, nella solidarietà e che a livello internazionale è un soggetto autonomo ed equilibratore all'interno dei rapporti internazionali. Di questa Europa, intesa come democrazia europea, hanno bisogno tanto i singoli paesi del continente, quanto il mondo intero.

La democrazia europea si pone innanzitutto in termini di necessità storica per i singoli paesi in un'età segnata da crescenti interdipendenze e tumultuosi processi di trasformazione. Il termine globalizzazione non viene mai utilizzato, tuttavia i concetti e i processi che vi sono sottesi costituiscono la cornice generale in cui si colloca il discorso pubblico di Iotti. A Genova, dove interviene il 24 aprile 1980, dopo aver parlato dei giovani di ieri, i partigiani, definisce la «crisi giovanile» del presente il portato di un mondo in mutamento, che «non è più chiuso e non si ferma più ai confini del proprio paese»: «il segnale» delle «grandi trasformazioni interne ed internazionali» avvenute in particolare nell'ultimo decennio⁵. Dieci anni dopo, nel 1990, intervistata da Roberto Santaniello per "Europa Forum", nel richiamare una volta di più l'attenzione sulla portata dei processi sovranazionali in corso, Iotti sottolinea in particolare come in un simile contesto i paesi europei siano di fatto chiamati a scegliere tra integrazione e autodistruzione, spingendosi ad affermare che sia venuto il tempo di unire politicamente l'Europa in una federazione:

Accade infatti che di fronte a una economia e a poteri economici ormai organizzati a livello continentale e mondiale, o si costruisce un potere politico sovranazionale o diviene impossibile l'esercizio democratico degli indirizzi e delle scelte che competono al potere politico, e che rischiamo invece di abbandonare ad altri soggetti e ad altri poteri. Oggi, di fronte alla straordinaria mutazione della scena politica europea e mondiale, alla necessità di costruire nuovi equilibri e un nuovo ordine internazionale, di fronte alle tensioni irrisolte e molte volte esplosive che

⁵ Dattiloscritto del discorso a Genova, 24 aprile 1980, in Biblioteca Panizzi, Archivio Nilde Iotti [di seguito BP, ANI], b. 1, f. 8.

agitano stati, e popoli, e intere regioni – pensiamo in primo luogo al Medio Oriente – io credo che o i popoli europei si organizzano per agire insieme e democraticamente, o qualcun altro deciderà per essi. [...] Mi auguro veramente, con profonda convinzione, che sia giunto il momento di fare un salto di qualità nella costruzione di una federazione europea. Credo anzi, come dicevo, che sono le cose, le vicende del mondo che ci spingono in questa direzione, che ci impongono, a pena di seguire percorsi autodistruttivi, di unire l'Europa⁶.

Presente fin dai primi tempi della presidenza, intorno alla metà degli anni Ottanta la dimensione sovranazionale va sempre più stringendosi al tema della democrazia europea. Il cambio di passo è contestuale ad alcuni segnali che sembrano profilare la fine della cosiddetta “eurosclerosi” e l'avvio di una fase di ripresa del processo di integrazione: il crescente attivismo del PE, rigenerato dall'elezione diretta del 1979, e in particolare il voto ad ampia maggioranza con cui l'aula di Strasburgo approva nel 1984 il progetto di Trattato sull'Unione Europea frutto dell'iniziativa di Altiero Spinelli; il White Paper presentato all'inizio del 1985 dalla Commissione Delors sul completamento del Mercato Unico, che confluisce l'anno successivo nell'Atto Unico Europeo (AUE); l'allargamento alle giovani democrazie del Sud Europa (dopo la Grecia nel 1981, Spagna e Portogallo entrano nel 1986) a riprova della capacità attrattiva della Comunità⁷. Il mutato clima trova riscontro sia nell'attività interparlamentare sia nel discorso pubblico di Iotti, come traspare da due discorsi tenuti a distanza di pochi mesi l'uno dall'altro, il primo a Marzabotto nell'ottobre 1984 e il secondo a Madrid nel febbraio 1985.

Il discorso a Marzabotto cade nel quarantesimo anniversario della strage nazista avvenuta tra il 29 settembre e il 5 ottobre 1944 e alla commemorazione organizzata dal sindaco Dante Cruicchi, segretario generale dell'Unione mondiale delle città martiri⁸, partecipano delegazioni

⁶ R. Santaniello, *I pilastri della democrazia europea*, in “Europa Forum”, 3, 1990, 10, pp. 11-2.

⁷ Sulle vicende politiche europee di quegli anni cfr. G. Laschi, *Storia dell'integrazione europea*, Le Monnier, Firenze 2021, pp. 129-37. Tra le varie proposte di sintesi si vedano anche: B. Olivi, *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea. 1948-2000*, il Mulino, Bologna 1993; M. Gilbert, *Storia politica dell'integrazione europea*, Laterza, Roma-Bari 2005; L. Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, Carocci, Roma 2015. Sull'iniziativa di Spinelli cfr. P.S. Graglia, *Altiero Spinelli*, il Mulino, Bologna 2008, pp. 395 ss. Si veda anche D. Pasquinucci, *Europeismo e democrazia. Altiero Spinelli e la sinistra europea 1950-1986*, il Mulino, Bologna 2000.

⁸ Cfr. M. Troilo, *Una vocazione internazionale: dall'attività giornalistica all'Unione mondiale delle città martiri*, in C. De Maria (a cura di), *L'artigiano della pace. Dante Cruicchi nel Novecento*, Clueb, Bologna 2013, pp. 60-2.

provenienti da diversi paesi. Seguendo uno schema collaudato, Iotti dedica la prima parte alle vicende del passato – di Marzabotto, in primis, e delle altre città martiri – per spostare poi l'attenzione sul presente: «Abbiamo imparato, l'Europa ha imparato, che pace e libertà, democrazia e rispetto umano e civile non vivono se non insieme, che la nostra stessa vita è ad essi indissolubilmente legata»; questa consapevolezza, figlia delle guerre che hanno funestato la prima metà del secolo, «ha permesso in questi quaranta anni di ricucire ferite terribili, di garantire la pace in Europa, di costruire un tessuto di amicizia e di cooperazione solido e forte»⁹. I risultati raggiunti sono innegabili, ma non bastano più e si impone alle élites europee di compiere uno scatto in avanti:

Per fare dell'Europa occidentale un soggetto politico attivo e forte sulla scena mondiale dobbiamo [...] fare della Comunità europea una vera Unione europea, capace di affrontare con efficacia i problemi complessi della società, dell'economia, delle relazioni internazionali. [...] Arrivarci non è scontato né facile; richiede il superamento di differenze e di contrasti reali e radicati, impone ai nostri paesi di sapere andare al di là degli interessi del presente e guardare senza miopie alle prospettive del futuro. Una grande responsabilità pesa in questo senso sulle classi dirigenti degli Stati europei. Se non saranno in grado di farlo, se lasceranno che questioni contingenti e limitate continuino a paralizzare la capacità dell'Europa di rispondere alle grandi sfide del nostro tempo, i nostri paesi saranno emarginati dallo sviluppo economico e dalle grandi scelte di politica internazionale¹⁰.

Nel febbraio 1985, mentre sono in corso le trattative per l'adesione della Spagna alla CEE, Iotti è ospite del Congreso de los Diputados su invito del suo omologo, il socialista Gregorio Peces-Barba, tra i padri della Costituzione democratica post-franchista¹¹. Nell'occasione, oltre a ricordare il sostegno italiano all'ingresso della Spagna, la presidente sottolinea il nesso corrente tra l'unità politica dell'Europa e la salvaguardia delle democrazie nazionali:

L'economia è ormai strutturalmente sovranazionale: i problemi dello sviluppo, della rivoluzione tecnologica, dell'occupazione, della qualità della vita, dell'ambiente, richiedono allora un'Europa unita capace di condurre politiche comuni al suo interno e capace di farsi valere all'esterno, nelle

⁹ Dattiloscritto dell'intervento a Marzabotto, 6-7 ottobre 1984, in BP, ANI, b. 2, f. 13.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Dattiloscritto dell'intervento alla Conferenza dei presidenti delle assemblee del Consiglio d'Europa (Madrid, 27 febbraio 1985), in BP, ANI, b. 2, f. 16.

relazioni economiche internazionali, che oggi condizionano pesantemente l'economia europea e sulle quali non riusciamo – come singoli stati – a contare realmente. [...] Gli squilibri profondi, le tensioni e i conflitti che dividono il mondo chiamano l'Europa a una responsabilità politica unitaria nel contesto mondiale, come interlocutore autonomo e autorevole delle maggiori potenze, in grado di agire efficacemente per garantire pace e sicurezza ai popoli d'Europa e del mondo, oggi esposti a pericoli che essi stessi non possono controllare. Sono in gioco non solo i rapporti e gli equilibri tra gli Stati ma anche la stessa questione del mantenimento e dello sviluppo delle nostre democrazie¹².

Il bisogno di Europa in termini di consolidamento e di sviluppo della democrazia si fa più frequente nella seconda metà degli anni Ottanta. Per mettere meglio a fuoco in che modo questo matura nel discorso pubblico è utile concentrarsi su due intersezioni tematiche di particolare importanza nella biografia politica di Iotti: politica delle donne e riforme istituzionali.

Il discorso di apertura della “Convenzione delle donne della sinistra europea” (Milano, 3-4 febbraio 1989) costituisce un esempio di saldatura tra democrazia europea e politica delle donne. L'evento, organizzato dalla Commissione femminile del PCI e al quale partecipano esponenti di numerosi partiti socialisti e socialdemocratici occidentali, offre a Iotti l'occasione per un'ampia riflessione sulla base di una duplice premessa. Dicendosi convinta che «oggi la via da percorrere per consolidare e sviluppare la democrazia è europea, perché sono di dimensione sovranazionale i processi economici determinanti, le forze che li condizionano, i vincoli che incidono pesantemente sulle possibilità di scelta dei poteri pubblici democratici», sostiene innanzitutto che la costruzione di un «potere democratico europeo» è condizione necessaria per scongiurare il rischio incombente sui singoli paesi di essere «condizionati e limitati da poteri di fatto o da poteri non democratici» sottratti ad ogni controllo¹³. La democrazia europea non può, d'altro canto, essere un'entità calata dall'alto: essa può nascere solo da un processo democratico, attribuendo cioè al PE «poteri e strumenti che realizzino nella Comunità Europea, nell'esercizio delle sue competenze, nelle decisioni rilevanti che già oggi ad essa spettano, i principi fondamentali della sovranità popolare e della democrazia rappresentativa, della pubblicità e della trasparenza dei processi decisionali»; un Parlamento, quindi, dotato di poteri reali e – aggiunge – «costituenti [...]

¹² *Ibid.*

¹³ Dattiloscritto *Intervento del Presidente Iotti in apertura della Convenzione delle donne della sinistra europea. Milano, 3 febbraio 1989*, in BP, ANI, b. 3, f. 27.

per fondare l'Europa unita, per fare della costruzione della democrazia europea una grande impresa cui siano chiamati a partecipare attraverso i loro diretti rappresentanti tutti i popoli europei»¹⁴.

Inquadra i termini della questione, Iotti sposta il focus sulle implicazioni per le donne del processo di integrazione spiegando perché la costruzione della democrazia europea le riguarda direttamente. Il suo argomentare si sviluppa intorno all'approssimarsi del Mercato unico e all'impatto che questo avrà sulle cittadine e sulle lavoratrici europee: «grande occasione per le donne, grande rischio». La creazione di solide istituzioni democratiche «in grado di dirigere, di orientare la costruzione del mercato unico» costituisce la condizione necessaria perché il mercato unico «non riproponga una condizione di inferiorità» o non abbia «conseguenze regressive ancora più gravi» quali l'espulsione e l'emarginazione femminile. Le donne devono perciò partecipare alla costruzione europea e orientarla («mobilitarsi e contare»), adeguando la loro politica alla nuova realtà. Non è infatti immaginabile riuscire a incidere «a livello delle nostre singole nazioni, la cui economia non può non essere vincolata e condizionata dalle compatibilità del Mercato unico europeo» e da ciò ne consegue «che la politica delle donne – proprio per le esigenze trasformatrici che le sono essenziali – ha più che mai assoluta necessità di operare a livello europeo»¹⁵. Il messaggio è indirizzato alle donne della “sinistra”, invitate a trovare «un terreno programmatico comune [...] per un'Europa più democratica, [che] assicuri alle donne e agli uomini libertà ed eguali opportunità», ma solleva la questione più generale della dimensione sovranazionale con cui tutte le forze politiche devono confrontarsi: fare politica europea¹⁶.

L'altra intersezione tematica da approfondire riguarda il dibattito sulle riforme istituzionali, ambito in cui, come è noto, Iotti offre un significativo contributo non solo in termini di proposte, ma anche promuovendo un'azione riformatrice del Regolamento volta a rendere più

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Nel discorso inaugurale della prima Conferenza dei presidenti delle Commissioni Bilancio dei paesi della CEE (Venezia, Fondazione Cini, 21-23 febbraio 1985), Iotti sottolinea che occorre «cambiare il modo di fare politica, fare riferimento alla dimensione europea anche e proprio per agire efficacemente sul terreno nazionale», salutandolo come un fatto «importante e positivo» la progressiva articolazione sovranazionale delle “famiglie politiche”: «Si pone dunque per le forze politiche nazionali l'esigenza di cercare collegamenti ed alleanze sul terreno europeo, aggregare su indirizzi e scelte comuni forze politiche e sociali di diversi paesi» (Dattiloscritto *Intervento inaugurale del Presidente della Camera alla I Conferenza delle Commissioni Bilancio della CEE*, Venezia, 21 febbraio 1985, in BP, ANI, b. 2, f. 15).

efficienti i lavori della Camera¹⁷. Ciò che qui interessa sottolineare è il nesso tra riforme istituzionali a livello nazionale e costruzione della democrazia europea: perché lo sbocco del processo di integrazione sia quello di un generale rafforzamento della democrazia è infatti necessario che i due piani procedano di pari passo e in stretta relazione. Ciò interessa innanzitutto l'Italia, in più occasioni sollecitata da Iotti ad accelerare sulla via delle riforme, ma è una questione con cui tutte le democrazie europee devono confrontarsi. La lezione-conferenza svolta all'Università di Heidelberg del gennaio 1989 ne offre un esempio lampante. Analogamente al discorso dell'anno prima ad Oxford, anche agli studenti e ai docenti dell'ateneo tedesco Iotti illustra le origini storico-politiche della Costituzione repubblicana, i contenuti e i principi, l'articolazione del sistema politico-istituzionale, il suo funzionamento e le sue disfunzioni¹⁸. Nelle conclusioni, parlando delle ipotesi di riforma, Iotti richiama l'importanza di coniugare l'innovazione con la preservazione dei valori fondativi; si tratta di una questione – sottolinea – all'ordine del giorno non solo in Italia, in quanto la pervasività delle trasformazioni in atto impone di «ripensare profondamente le nostre democrazie, le nostre Costituzioni nazionali, l'articolazione della sovranità, l'organizzazione della rappresentanza»; la prospettiva entro cui si colloca la riforma della democrazia nazionale è la costruzione di una democrazia europea:

È la questione della sovranazionalità, della dimensione sovranazionale non solo dei problemi, ma anche delle forze, dei soggetti, dei poteri. Si tratta oggi di governare processi di trasformazione del tutto nuovi, che stanno cambiando la faccia del mondo: la rivoluzione tecnologica, l'internazionalizzazione dell'economia, le questioni – impossibili da chiudere in confini nazionali – dell'ambiente naturale; la divaricazione che c'è ora e che ancor più ci sarà tra sviluppo tecnologico e occupazione. Tutti fenomeni inediti, che hanno in sé potenziali grandi di crescita della condizione umana, ma anche pericoli grandi di emarginazione di vaste aree della comunità civile, di arretramento della democrazia. È importante ed essenziale mantenere forte lo spirito di conservazione dei valori su cui abbiamo fondato e sviluppato le nostre democrazie. Ma proprio per dare vita a quei valori oggi è necessaria una capacità grande di cambiare, di guardare al futuro, un grande coraggio. Un lavoro comune per costruire una democrazia europea¹⁹.

¹⁷ Cfr. D. Ferrara, *Il riformismo di Nilde Iotti: per una forma di governo parlamentare a forte razionalizzazione*, in Giurintano (a cura di), *Declinazioni di un'esperienza politica e istituzionale*, cit., pp. 109-42 e G. Brunelli, *Il riformismo istituzionale: un pensiero lungo e attuale*, in Mangullo, Russo, *Nilde Iotti nella storia della Repubblica*, cit., pp. 167-74.

¹⁸ Dattiloscritto del discorso a Heidelberg, 23 gennaio 1989, in BP, ANI, b. 3, f. 26.

¹⁹ *Ibid.*

Negli interventi di Iotti l'integrazione continentale non si configura come un processo interno, chiuso e difensivo rispetto all'esterno. Non è né un blocco militare, né, tanto meno, è la riproposizione sotto mentite spoglie della vecchia Europa colonialista crollata dopo il secondo conflitto. Al contrario, la democrazia europea è tale ai suoi occhi se si dimostra capace di proiettare i propri valori fondanti – pace, libertà, diritti, uguaglianza – fuori da sé, nel mondo, facendoli agire nei rapporti internazionali come elemento trasformatore ed equilibratore. È un concetto espresso a più riprese e in sedi diverse nel corso degli anni Ottanta. Ne parla, ad esempio, durante la visita ufficiale a Parigi nel 1982, invitata dall'Assemblea nazionale²⁰, e lo ribadisce cinque anni dopo a "Tv, Sorrisi e Canzoni"²¹. All'indomani degli accordi di Parigi del 1990, che segnano di fatto la fine della guerra fredda, nell'intervista con Silvio Trevisani afferma: «La situazione di oggi [...] fa sì che l'Europa, attraverso un ulteriore e più deciso processo di integrazione, riprenda un ruolo di grande rilievo sulla scena internazionale. Senza, con ciò, proporre alcun modello. L'Europa deve presentarsi come un soggetto capace di iniziativa politica, agendo in modo fecondo sui processi di pace e di sviluppo economico di altre regioni e continenti. In questa azione deve restar fermo un aspetto fondamentale: l'affermazione della democrazia e dei suoi essenziali valori»²².

La pace è uno degli argomenti principali del discorso pubblico di Iotti e interseca il bisogno d'Europa dando forma ad una sorta di europeismo pacifista. Il mondo bipolare della guerra fredda definisce la cornice storica in cui si collocano i riferimenti alla pace e al ruolo internazionale dell'Europa. Ed è il terreno sul quale la democrazia europea è chiamata a concretizzarsi. Gli anni della presidenza coprono un periodo, tra fine Settanta e primi Novanta, che vede alternarsi una prima fase di inasprimento delle relazioni USA/URSS seguita, nella seconda metà del decennio, dalla ripresa del dialogo e dall'epilogo del 1989-91, con la caduta del Muro di Berlino e la disgregazione dell'Unione Sovietica²³. Nell'immediato, si tratta di un invito ai paesi europei a cooperare e ad assumere iniziative per favorire la distensione, mentre in prospettiva mira al traguardo di

²⁰ Dattiloscritto *Parigi, 20-23/10/82*, in BP, ANI, b. 1, f. 22.

²¹ C. Dubois, *Due camere un'assurdità*, "TV Sorrisi e Canzoni", luglio 1987, ritaglio in BP, ANI, b. 7, f. 2.

²² S. Trevisani, *Il grande bisogno d'Europa nel mondo*, in "l'Unità", 3 dicembre 1990.

²³ Sulle vicende della guerra fredda in quegli anni cfr. G. Formigoni, *Storia della politica internazionale nell'età contemporanea*, il Mulino, Bologna 2006, pp. 412-19.

un'Europa capace di parlare con una sola voce e di autonoma iniziativa a livello internazionale.

Soprattutto nella prima metà degli anni Ottanta, nel clima teso tra le due superpotenze, gli interventi di Iotti enfatizzano molto la dicotomia guerra/pace. La pace non è mai stata così importante perché, diversamente dal passato, grava sull'umanità intera la minaccia di una guerra che non avrebbe vincitori né vinti: «C'è un dato – afferma nel 1986 intervenendo alla Festa nazionale dell'Unità – che una volta mi ha detto un generale [...]. Nel mondo oggi ci sono armi per distruggere nove volte l'universo. Io mi chiedo dopo essere stato distrutto una volta a che cosa servirebbero le altre otto volte»²⁴. Due anni prima, a Suzzara, dove nel febbraio del 1984 ricorda i martiri di Belfiore, il discorso parte dalle vicende della Resistenza e della Liberazione, passando per la nascita della Repubblica e della Costituzione, per svilupparsi sul presente: il ripudio della guerra è uno dei principi fondanti della democrazia repubblicana e richiamarlo «assume un valore ancora più pregnante dinanzi agli interrogativi angosciosi che sono in noi, per quel che oggi è diventata la guerra con lo sviluppo delle armi atomiche, combinate a sempre più sofisticate tecnologie elettroniche [...] una terribile, spaventosa “novità” di questi ultimi decenni»²⁵. A Brossasco, ancora nel cuneese, l'anno seguente Iotti sottolinea come il proliferare di armi sempre più tecnologicamente avanzate crei non soltanto pericoli esiziali per l'umanità – in caso di guerra atomica «non esisterebbe un “dopo”» – ma anche nuove asimmetrie e squilibri all'interno delle relazioni internazionali e delle alleanze militari²⁶. Intervenendo qualche tempo dopo al Convegno “Il dialogo come fondamento universale della pace” (Roma, Campidoglio, 2-4 luglio 1986), in cui presiede la sessione sul dialogo Nord-Sud del mondo, la presidente definisce la corsa agli armamenti un'«offesa alla coscienza dei popoli» per «l'enormità delle risorse destinate a strumenti di distruzione e di morte»²⁷.

Il ruolo e il significato attribuito da Iotti alla democrazia europea non si esaurisce nel superamento della guerra fredda. Ad Arcevia, dove nel 1980 commemora una strage nazista, afferma che i focolai di conflitto e di tensione nel mondo – in particolare il Medio Oriente, sovente citato nei suoi

²⁴ N. Iotti, *Nel movimento e nel partito. Antologia di scritti e discorsi*, a cura di G. Falconi, Harpo, Roma 2022, p. 469.

²⁵ Dattiloscritto *Suzzara, 11-12/2/84*, in BP, ANI, b. 2, f. 5.

²⁶ Dattiloscritto *Brossasco, 15-16/3/1985*, in BP, ANI, b. 2, f. 18.

²⁷ Dattiloscritto dell'intervento inaugurale della III sessione del Convegno “Il dialogo come fondamento universale della pace”, 3 luglio 1986, in BP, ANI, b. 2, f. 32.

interventi – dimostrano con ogni evidenza come «l'equilibrio, sia pure fondato sulle armi e sulla minaccia reciproca delle due superpotenze USA e URSS, oggi si incrina, non basta più a governare e orientare i processi aperti in tante parti del mondo»; la logica bipolare che dal termine del secondo conflitto ingabbia le relazioni internazionali è ormai troppo angusta:

La verità è che nei decenni trascorsi è cambiato lo scenario mondiale con nuovi e giganteschi problemi. Il mondo non è più chiuso e non si ferma ai confini dei singoli paesi o nelle aree ben delineate di predominio coloniale. Irrompono nella storia moderna paesi che non a caso vengono chiamati del terzo e del quarto mondo, si affermano popoli e identità nazionali nuove. Tutto ciò mette in discussione i rapporti strutturali tra paesi sviluppati e paesi che chiedono in forma nuova e autonoma di svilupparsi e riapre anche una discussione sui modelli politici, sulle libertà e sulla democrazia così come si sono costruiti nella vecchia Europa e che non sembrano bastare più a chi deve e vuole sfuggire in pochi anni, a secoli di arretratezza. Questi sommovimenti profondi accadono in un mondo dove vi è un processo oggettivo impressionante di interazione, di connessione dei meccanismi economici, finanziari, politici, dei sistemi ideali che agiscono nei vari luoghi²⁸.

Dall'ingresso sulla scena mondiale dei popoli dell'Africa, dell'Asia e dell'America Latina – afferma da Milano alcuni anni più tardi – è scaturito un «processo tumultuoso» che sta producendo «rotture non solo nell'ordine interno degli Stati, ma anche dell'equilibrio internazionale [...] nuove realtà e nuove culture, con bisogni e concezioni proprie, che non di rado vengono in conflitto con la cultura e i valori del mondo occidentale [...] la cui composizione è spesso complessa e difficile»²⁹.

Il superamento della logica bipolare si colloca nella prospettiva più generale di una ricostruzione su basi diverse delle relazioni internazionali. In quest'ottica, nella seconda metà del decennio il richiamo all'Europa fa pendant con l'appello a rilanciare il ruolo dell'ONU. A Milano, dove nel 1988 celebra il 25 aprile, Iotti afferma che la crisi mediterranea e mediorientale è lì a dimostrare «quanto pericoloso possa essere affrontare le forze e i movimenti del mondo moderno restando fermi agli schemi del passato, e senza fare un vero salto di civiltà» nelle relazioni tra popoli e stati: «La via giusta e necessaria è quella di un nuovo ordine economico e politico internazionale, capace di portare sul piano del diritto i rapporti tra le nazioni e di creare strumenti e poteri che garantiscano il rispetto

²⁸ Dattiloscritto *Arcevia*, 4/5/80, in BP, ANI, b. 1, f. 9. La sottolineatura è nel testo.

²⁹ Dattiloscritto *Milano*, 25/4/86, in BP, ANI, b. 2, f. 29.

delle regole e la sicurezza di ciascuno»³⁰. Questa possibilità passa per il recupero dei valori contenuti nella Carta di San Francisco del 1945 e per un rinnovato apporto dell'ONU: «Viviamo una crisi profonda del diritto internazionale. Ma se crediamo nei principi di pace e di rispetto della vita di tutti gli uomini è lungo questa strada che dobbiamo andare avanti, valorizzando tutte le sedi internazionali, trovando nuovi strumenti, dando forza alla politica e alla ragione». In tale prospettiva, rimarca la «grande e primaria» responsabilità dei paesi europei di contribuire ispirandosi ai «valori che hanno maturato nella loro storia, dai principi di democrazia, di libertà, di rispetto dei diritti degli uomini, dei popoli, delle minoranze. Dalla consapevolezza che compito storico di questa epoca è proprio quello di affermare questi valori non solo all'interno dei nostri paesi, ma nelle relazioni tra gli Stati e i popoli».

Al bisogno d'Europa sulla scena mondiale, fa da contraltare la sua persistente assenza, problema denunciato da Iotti in più occasioni e che a suo avviso si aggrava con la fine del bipolarismo: «Che fine ha fatto l'Europa in questi mesi? Dove è stata la Comunità e perché non si è sentita?», si chiede nel marzo 1991, affidando a un articolo su "l'Unità" la sua riflessione sulla crisi innescata dall'invasione irachena del Kuwait³¹. Crisi, sottolinea Iotti, che ha evidenziato da un lato l'urgenza di «dare all'ONU strumenti, poteri e regole nuove e più incisive per garantire l'ordine mondiale, per affrontare le situazioni critiche e conflittuali già in atto o che nasceranno», e dall'altro la debolezza intrinseca dell'Europa: «non è esistita una politica estera univoca, non c'è stato un ruolo originale e autonomo che desse il segno dell'Europa all'iniziativa degli USA (sul piano militare) e a quella dell'URSS sul piano diplomatico [...] [ma] solo posizioni di politica estera non collegate tra loro (e come tali subalterne agli USA, se non altro per ragioni di rapporti di forza)»³². Un vuoto che rimarcherà, nell'aprile 1992, come uno dei nodi non sciolti dagli accordi di Maastricht sull'Unione Europea³³.

Parlamenti e integrazione

La lunga stagione di Nilde Iotti sullo scranno più alto di Montecitorio coincide con una fase di crescita delle relazioni interparlamentari a livello europeo, che getta le fondamenta per gli ulteriori sviluppi degli anni

³⁰ Dattiloscritto *Milano*, 25/4/88, in BP ANI, b. 3., f. 15.

³¹ N. Iotti, *Adesso non dobbiamo lasciare sola la gente araba*, in "l'Unità", 1° marzo 1991.

³² *Ibid.*

³³ N. Iotti, *Le carrefour de l'Europe*, in "Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe", 1992, 4, pp. 3-4.

Duemila³⁴. A sollecitare questa tendenza sono, tra gli altri, in particolare due fattori: l'elezione diretta del PE a partire dal 1979 e il varo dell'AUE nel 1986³⁵. La prima produce un duplice effetto: da un lato, rompe il filo diretto tra i parlamenti degli stati membri e la Comunità assicurato in precedenza dalle delegazioni nazionali; dall'altro, il PE "spende" la legittimazione che gli deriva dal voto popolare per rivendicare più poteri e accentuare la propria iniziativa politica. Il secondo, l'AUE, oltre a rilanciare il traguardo del Mercato Unico, trasferisce alla CE nuove competenze in ambiti quali ambiente, salute, coesione sociale³⁶; l'accentuazione del fenomeno definito "deparlamentarizzazione"³⁷ del processo di integrazione spinge i parlamenti nazionali a intensificare la collaborazione sovranazionale: le Conferenze dei presidenti si fanno più regolari e articolate, si sviluppano forme di collaborazione in settori specifici e cominciano ad allacciarsi rapporti con il PE³⁸. Il momento più significativo di questa mobilitazione parlamentare-interparlamentare è la convocazione a Roma, nell'autunno del 1990, delle "Assise europee", alla cui organizzazione Iotti e la Camera dei deputati danno un contributo di primo piano.

Nel coevo dibattito politico-istituzionale tra chi sostiene l'importanza della cooperazione interparlamentare in Europa e chi ne ridimensiona l'utilità e l'efficacia³⁹, Iotti si colloca decisamente nel primo gruppo. La collaborazione tra i parlamenti le appare come il necessario contrappeso democratico al predominio esercitato fin dagli esordi dalla dimensione intergovernativa sul percorso comunitario. Il passo successivo, la costruzione della democrazia europea, non può prescindere a suo giudizio da un profondo riequilibrio degli assetti istituzionali che valorizzi il ruolo dei parlamenti, sia dei singoli paesi sia del PE, in quanto rappresentativi del pluralismo dei popoli e delle società europee. La via da seguire passa quindi per la "parlamentarizzazione" del processo di integrazione, sia mediante il conferimento al PE di poteri effettivi nel quadro di una profonda

³⁴ Cfr. F. Bruno, *Stati membri e Unione europea. Il difficile cammino dell'integrazione*, Giappichelli Editore, Torino 2012, pp. 40 ss.

³⁵ P. Norton, *Introduction*, in Id. (ed.), *National Parliaments and the European Union*, Frank Cass and Company Limited, London 1996, pp. 5-8.

³⁶ Laschi, *Storia dell'integrazione europea*, cit., p. 136.

³⁷ J. O'Brennan, T. Raunio, *Introduction: Deparliamentarization and European Integration*, in Id. (eds.), *National Parliaments within the Enlarged European Union. From 'Victims' of Integration to Competitive Actors?*, Routledge, London-New York 2007, pp. 2-3.

³⁸ Bruno, *Stati membri e Unione europea*, cit., pp. 33-5.

³⁹ Cfr. E. Griglio, *Parliamentary Oversight of the Executives: Tools and Procedures in Europe*, Hart Publishing, Oxford 2020, p. 197.

riforma della Comunità, sia con la creazione di uno stabile network sovranazionale che favorisca dialogo, scambio di conoscenze, intese e iniziative congiunte a livello interparlamentare.

L'esordio interparlamentare di Iotti avviene alla Conferenza dei parlamenti dei paesi del Consiglio d'Europa a Madrid il 30 e 31 maggio 1980. È la prima volta, come sottolinea Landelino Lavilla, presidente del Congreso de los Diputados, che la giovane democrazia spagnola è il paese ospitante⁴⁰. Soprattutto, si tratta della prima occasione di incontro a ormai un anno dalle elezioni europee del giugno 1979, che per questa ragione sono uno dei temi in discussione⁴¹. La presidente della Camera interviene nel dibattito sulla relazione di Lavilla, che aveva tratteggiato una panoramica sullo stato della democrazia in Europa⁴². Dopo aver richiamato il «rilevante avvenimento» dell'elezione diretta del PE, Iotti sviluppa la sua analisi intorno al tema della rappresentanza e, in particolare, si sofferma sui termini inediti in cui ovunque si pone «il problema del rapporto tra parlamento e popolo»⁴³. È più che mai necessario – sottolinea – che i parlamenti siano strumenti capaci di rappresentare e interpretare la multiforme complessità delle società europee, specialmente nel momento in cui si affrontano «cruciali questioni relative al rapporto con i paesi emergenti ed alla politica dell'energia oppure ai difficili e gravi temi dell'occupazione, degli squilibri regionali, della lotta contro l'inflazione, dell'avvenire dei giovani». In quest'ottica, perché le grandi scelte vengano prese con il « consenso effettivo dei cittadini», occorrono meccanismi elettorali «tali da rendere il Parlamento specchio del paese, dei suoi orientamenti, delle sue ansie, delle sue attese»; ragion per cui si esprime con nettezza a favore del sistema proporzionale: «La scelta e la preferenza [...] non si fonda soltanto, a mio avviso, sui fondamentali principi di eguaglianza ma è anche esigenza che scaturisce dalla struttura della società moderna ricca di articolazioni, di correnti ideologiche e culturali, di forme anche spontanee di associazione. Un parlamento che

⁴⁰ N. Pérez-Serrano Jauregui, *In memoriam. Elogio de una clase política: Landelino Lavilla (1934-2020), il hombre que, desde la legalidad, cambió la legitimidad política en la transición*, in “Revista de las Cortes Generales”, 2020, 108, 2, pp. 17-25.

⁴¹ Relatore sul tema delle prime elezioni del PE a suffragio diretto è il presidente del Senato francese Alain Poher. Cfr. K. Pöhle, *Neuere Entwicklungen bei der Konferenz der europäischen Parlamentspräsidenten*, in “Zeitschrift für Parlamentsfragen”, 1986, 17, 1, p. 86.

⁴² Cfr. Pérez-Serrano Jauregui, *In memoriam. Elogio de una clase política: Landelino Lavilla (1934-2020)*, cit., pp. 17-25.

⁴³ Dattiloscritto *Madrid*, 30/5/80, in BP, ANI, b. 1, f. 10.

vuole essere all'altezza dei problemi [...] deve contenere in sé tutti questi fermenti»⁴⁴.

Negli anni seguenti, i concetti espressi a Madrid su rappresentanza e democrazia vengono sviluppati in chiave europea. In particolare, il forte sostegno alla proporzionalità – senza soglie e limiti in ingresso⁴⁵ – espresso nella circostanza non è estraneo al coevo dibattito sul sistema elettivo del PE⁴⁶, che annovera Iotti tra quanti sostengono l'opportunità di un metodo uniforme⁴⁷. Per questo motivo, la presidente guarda con interesse alla risoluzione votata dall'Assemblea di Strasburgo nel marzo 1982 circa l'adozione di una procedura elettorale comune di tipo proporzionale, tema oggetto dell'incontro dell'ottobre seguente con l'eurodeputato francese Jean Seitlinger, che ne era stato relatore⁴⁸. All'attenzione per gli sviluppi e il rafforzamento del PE corrisponde la crescente rilevanza attribuita da Iotti al tema dei rapporti tra questo e i parlamenti nazionali, questione al centro della riunione promossa da Simone Veil, presidente del PE, nel luglio 1981 e di una risoluzione ad hoc votata l'anno dopo a Strasburgo nella quale si auspica l'implementazione di maggiori rapporti interparlamentari⁴⁹.

Nell'autunno 1983 la Camera dei deputati ospita la Conferenza dei parlamenti degli stati membri della CEE (Roma, 25-26 novembre 1983) e Iotti è relatrice sul quarto punto all'ordine del giorno: «Il ruolo dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo nel dibattito sul funzionamento e le strutture della Comunità»⁵⁰. La relazione fotografa lo stato dell'arte delle istituzioni comunitarie e in particolare si sofferma

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.* In alternativa agli sbarramenti, cui si dice contraria, e richiamando il percorso avviato da presidente alla Camera, Iotti indica la strada della riforma dei regolamenti con l'intento di «riconsiderare attentamente meccanismi e procedure che [...] le Camere hanno elaborato spesso in tempi ormai lontani». Così facendo, senza ostacolare l'ingresso di nuove forze politiche, è possibile «contemperare con grande equilibrio le esigenze di garanzia dei singoli e dei gruppi minoritari con quelle di efficienza e tempestività delle decisioni a garanzia del progresso civile, economico e sociale del paese».

⁴⁶ Cfr. D. Pasquinucci, *Uniti dal voto? Storia delle elezioni europee 1948-2009*, FrancoAngeli, Milano 2013, pp. 330 ss.

⁴⁷ Cfr. Giurintani, *Nilde Iotti: il contributo critico e battagliero per la costruzione di un'Europa democratica*, cit., pp. 159-60.

⁴⁸ Cfr. Calabrò, *Nilde Iotti: l'impegno europeo (1969-1999)*, cit., p. 54. Sull'iniziativa di Seitlinger si veda anche Pasquinucci, *Uniti dal voto?*, cit., pp. 232-3.

⁴⁹ Cfr. C. Filippini, *Le relazioni tra parlamenti nazionali e istituzioni europee*, in G. Adinolfi, A. Lang (a cura di), *Il Trattato che adotta una costituzione per l'Europa: quali limitazioni all'esercizio dei poteri degli Stati?*, Giuffrè, Milano 2006, pp. 77-8.

⁵⁰ Dattiloscritto *Conferenza dei presidenti. Punto IV all'Ordine del Giorno*, in BP, ANI, b. 2, f. 3.

analiticamente sull'evoluzione del PE; sebbene i suoi poteri siano ancora limitati, Iotti ne sottolinea il «potenziale politico» e il mutamento in atto. Il dato sul quale richiama l'attenzione è l'aumento esponenziale in pochi anni del ricorso all'uso della risoluzione, vale a dire lo strumento con il quale il PE esprime la propria autonoma iniziativa politica: in meno di un decennio le risoluzioni sono più che decuplicate, passando da appena 22 nel 1974 a 246 nel 1982. Soprattutto a seguito dell'elezione diretta, l'Assemblea di Strasburgo ha cominciato a rivendicare «un ruolo più penetrante» all'interno della Comunità con l'intento di conferire legittimazione parlamentare al processo decisionale e di modificare gli equilibri tra le istituzioni. L'attivismo del PE ha conosciuto un momento importante con il progetto di Trattato sull'UE lanciato da Spinelli, di cui Iotti descrive gli aspetti e i contenuti generali, elogiandone in specie l'articolazione delle competenze: l'«intelligente distribuzione tra livello europeo e livello nazionale» e l'attribuzione «della funzione legislativa a Parlamento e Consiglio congiuntamente»⁵¹. È necessario, secondo Iotti, che l'azione europarlamentare trovi corrispondenza nei parlamenti nazionali e in questa prospettiva affida alle conclusioni il duplice auspicio che i parlamenti nazionali siano parte attiva del dibattito in corso sull'UE e che si sviluppino rapporti di cooperazione con il PE⁵².

Due anni dopo si tiene a Parigi (7-8 giugno 1985) la Conferenza dei presidenti dei parlamenti della CEE e del PE. La discussione, aperta dal report del presidente della Camera belga Jean Defraigne, verte su come sviluppare la collaborazione interparlamentare ai vari livelli⁵³. All'inizio del suo intervento Iotti avverte che, pur riconoscendo l'importanza dei temi economici dibattuti, intende focalizzarsi sull'UE e sulla questione del rafforzamento istituzionale della Comunità, condizione questa – sottolinea – «per avviare a soluzione gli altri problemi»⁵⁴. La premessa è che l'Europa del mercato e dei governi ha rivelato i suoi limiti congeniti, da lei ricondotti da un lato all'eccessiva fiducia riposta nei «meccanismi automatici, ritenendo che la realizzazione [...] del

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Auspicio ribadito pochi mesi dopo, nel febbraio 1984, in occasione della visita a Roma del presidente del PE Piet Dankert e di una delegazione di eurodeputati. Cfr. Dattiloscritto *Saluto al Pres. Parlamento Europeo Dankert*, 28 febbraio 1984, in BP, ANI, b. 2, f. 6.

⁵³ Il titolo della relazione di Defraigne è *Cooperation between National Parliaments and the European Parliament – Results and Prospects*, cfr. J. de Bry, *Belgium*, in R. Morgan, C. Tame (eds.), *Parliaments and Parties. The European Parliament in the Political Life of Europe*, Palgrave Macmillan, London 1996, p. 31.

⁵⁴ Dattiloscritto *Parigi 6 giugno 1985*, in BP, ANI, b. 2, f. 22.

grande mercato comune avrebbe determinato l'ulteriore evoluzione anche politica e istituzionale», e dall'altro al predominio della dimensione intergovernativa, a fronte di un PE che «ha incontrato nella sua azione dei limiti naturali nelle norme e negli strumenti esistenti». L'ulteriore progresso dell'integrazione richiede perciò un cambio di rotta politico e istituzionale all'insegna della democratizzazione, della partecipazione e del consenso dal basso, che passa inevitabilmente per un maggiore peso delle istituzioni parlamentari, a cominciare dal PE: «ciò che deve mutare [...] è la dialettica istituzionale che deve registrare un tendenziale spostamento del “baricentro” verso il Parlamento [...] l'istituzione che meglio può garantire il livello di partecipazione democratica dei popoli europei si da togliere alla costruzione comunitaria quel carattere di astrattezza, di lontananza e di separazione tra istituzioni e base popolare». Questa “parlamentarizzazione” dell'Europa si realizza sia «rafforza[ndo] quel “circuitto”, appena in formazione, tra i Parlamenti nazionali e tra questi ed il PE», sia tramite una «vera svolta istituzionale» che investa il PE «di un potere decisionale effettivo [...] e di un potere di controllo nel cui ambito va inserito il procedimento di investitura dell'esecutivo»⁵⁵.

Nella seconda metà degli anni Ottanta l'iniziativa interparlamentare si infittisce, per accelerare alla fine del decennio. Il tema delle relazioni tra i parlamenti nazionali e il PE è costantemente dibattuto nelle conferenze di Lussemburgo (1987), Berna (1988) e Madrid (1989)⁵⁶. Comincia a prendere lentamente corpo la cooperazione a livello settoriale, anche per impulso dell'attività dispiegata dall'European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD)⁵⁷. Su proposta del francese Laurent Fabius, la Conferenza di Madrid del 1989 approva la creazione della *Commission des Organes Spécialisés dans Affaires Communautaires* (COSAC), che riunisce gli organismi parlamentari dei diversi stati membri che si occupano degli affari comunitari⁵⁸; si tratta di

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ H. Coppolecchia, Mario Heinrich (eds.), *ECPRD 30 Years 1977-2007. A Summary of Major Events and Achievements*, ECPRD, Luxemburg 2007, pp. 22-3.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Nella Conferenza dei parlamenti CEE a Madrid, il 20 maggio 1989, il presidente dell'Assemblea francese Fabius presenta un report sul tema “*Les Parlements Européens dans la perspective de l'Europe de 1993. Le traitement des affaires communautaires et la collaboration entre les chambres*”. Sulle origini e sugli sviluppi della COSAC cfr. A. Cygan, *COSAC: Birth, Evolution, Failures and Perspectives*, in N. Lupo, C. Fasone (eds.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Hart, Oxford, Portland 2017, pp. 207-8.

un passo importante, che sollecita la Camera dei deputati ad adeguarsi modificando il proprio Regolamento con l'istituzione della Commissione speciale per le Politiche comunitarie⁵⁹. La congiuntura internazionale favorevole, con la distensione dei rapporti USA/URSS, consente inoltre l'organizzazione della Conferenza dei parlamenti dell'Europa dell'Est e dell'Ovest a Varsavia nel novembre 1988.

La Conferenza dei parlamenti degli stati membri e del PE su "L'avvenire della Comunità" (Roma, 27-30 novembre 1990), conosciuta come "Assise europee", costituisce il momento politico-istituzionale più alto del dibattito di quegli anni sul ruolo dei parlamenti nel processo di integrazione. La proposta di una forte iniziativa interparlamentare, formulata dal presidente francese François Mitterand nella sua allocuzione al PE del 25 ottobre 1989⁶⁰, trova in Italia il sostegno immediato della Camera. Già il 15 novembre 1989 l'aula di Montecitorio vota a larga maggioranza una mozione, presentata da esponenti di praticamente tutti i partiti, che in vista del Consiglio europeo di Strasburgo impegna il governo a sostenere la proposta Mitterand⁶¹, per tornare ancora sull'argomento a marzo e a luglio dell'anno successivo⁶². La tempistica della Conferenza è rivelatrice, prima di ogni altra cosa, del suo scopo, che è quello di costituire «una sorta di "contrappeso" interparlamentare nei confronti delle iniziative intergovernative»⁶³. Essa precede infatti di due settimane il Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre che, sotto la presidenza di turno dell'Italia, lancerà le due conferenze intergovernative sull'unione politica e sull'unione economica-monetaria, da cui poi sarebbe scaturito il Trattato di Maastricht⁶⁴.

⁵⁹ Cfr. Camera dei deputati, Deliberazione del 18 luglio 1990, *Modificazioni al regolamento*, in "Gazzetta Ufficiale", 19 luglio 1990, 167. Nel 1996 la Commissione speciale si trasforma nella XIV Commissione permanente Politiche dell'Unione Europea. Cfr. A. Vuolo, *Fase ascendente della formazione del diritto comunitario*, in R. Dickmann, S. Staiano (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Giuffrè, Milano 2008, p. 536.

⁶⁰ Cfr. M. Westlake, *The View from Brussels*, in Norton (ed.), *National Parliaments and the European Union*, Routledge, 2004, p. 171.

⁶¹ Mozione presentata da Scotti (DC), Zangheri (PCI), Capria (PSI), Pazzaglia (MSI), Del Pennino (PRI), Bassanini (Sinistra indipendente), Mattioli (Verdi), Caria (PSDI), Battistuzzi (PLI), Calderisi (Federalista europeo), Arnaboldi (DP) e (Misto). Cfr. Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Discussioni, Seduta del 15 novembre 1989, pp. 40565 ss.

⁶² Una cronaca coeva dei vari passaggi che portano all'organizzazione della Conferenza e del ruolo svolto dalla Camera dei deputati si trova in M. Duverger, *La grande alleanza*, in "Europa Forum", 3, 1990, 10, pp. 21-6.

⁶³ Cfr. V. Guizzi, *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*, Presentazione di G. Napolitano, Editoriale Scientifica, Napoli 2015, p. 39.

⁶⁴ Laschi, *Storia dell'integrazione europea*, cit., pp. 160-1.

Il discorso inaugurale delle Assise pronunciato da Iotti il 27 novembre è una *summa* delle sue convinzioni in tema di democrazia europea e ruolo dei parlamenti⁶⁵. Dopo aver preso le mosse dalla prospettiva feconda, ma non priva di incognite, aperta dal superamento della guerra fredda, mette in guardia circa il rischio che l'ulteriore integrazione, se non accompagnata ad una riforma istituzionale tendente a realizzare «una forma democratica di governo», possa produrre effetti involutivi anche gravi sulle democrazie nazionali: «Noi vogliamo l'Unione Europea 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 nazionali, stretti da troppi vincoli che ne limitano nei fatti la sovranità»⁶⁶. La costruzione della democrazia europea è anche, sottolinea Iotti, una questione di metodo, nel duplice senso che «sia le istituzioni che andiamo a costruire, sia il procedimento della loro costruzione, devono rispondere alle regole della democrazia, in primo luogo a quelle del ruolo centrale delle Assemblee rappresentative, uniche titolari del potere costituente». È la via parlamentare, in ultima analisi, l'unica che garantisce la sostanza democratica del processo di integrazione:

Un vero potere europeo non può certo nascere solo dalla cooperazione intergovernativa, ma deve fondarsi sui principi qualificanti e irrinunciabili della partecipazione popolare e della trasparenza, principi che si realizzano attraverso i poteri legislativi e di controllo propri di ogni Parlamento. Non possiamo accettare pubblici poteri che non rispondano a queste regole: già oggi nelle istituzioni comunitarie mancano ruoli e poteri adeguati del Parlamento europeo, e il problema è destinato ad aggravarsi man mano che, come vogliamo che sia, accresciamo le competenze della Comunità, procediamo verso l'unificazione economica e monetaria⁶⁷.

I concetti espressi da Iotti sono richiamati nella Dichiarazione finale della Conferenza, in cui si afferma che «la costruzione europea non può essere unicamente frutto della concertazione diplomatica e governativa, ma che i parlamenti della Comunità europea debbono partecipare pienamente alla definizione dei suoi orientamenti»⁶⁸. Se ne trova traccia nelle Dichiarazioni

⁶⁵ Iotti, *Discorsi parlamentari*, vol. 2, cit., pp. 867-71.

⁶⁶ Ivi, p. 870.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Il testo integrale della Dichiarazione finale è riportato in *Dichiarazione di Roma (30 novembre 1990)*, in "Europa Forum", 3, 1990, 11, pp. 9-11.

n. 13 e n. 14 allegate al Trattato di Maastricht del 1992. Le Assise, ciò nonostante, non hanno seguito e l'implementazione dei rapporti tra UE e parlamenti nazionali avverrà anni più tardi con l'istituzionalizzazione della COSAC nel Trattato di Amsterdam del 1999⁶⁹. Sebbene destinate a rimanere un unicum, le Assise di Roma hanno comunque avuto il merito di richiamare l'attenzione sull'importanza dei rapporti interparlamentari e, soprattutto, di evidenziare il problema del cosiddetto "deficit democratico" della Comunità⁷⁰. Espressione, "deficit democratico", che Iotti definisce «molto brutta» nell'intervista a Saltaniello, proprio alla vigilia delle Assise, ma efficace nell'esprimere «una assoluta e allarmante verità, di cui dobbiamo stare attenti a non sottovalutare i pericoli, che sono veri e attuali, e possono portare a una netta involuzione e arretramento della democrazia in Europa»⁷¹.

Il Trattato sull'UE firmato dai Dodici a Maastricht il 7 febbraio 1992 non dissipa affatto le preoccupazioni di Iotti. Ad aprile l'ormai presidente uscente della Camera affida alla rivista "Crocodile", custode dell'europeismo spinelliano, le proprie riflessioni sul crocevia dinanzi al quale si trova l'Europa⁷². Senza trascurare l'importanza e gli elementi positivi insiti nel passo appena compiuto, dal quale – sottolinea – non si può tornare indietro, Iotti ribadisce una volta di più la sua critica all'integrazione come processo prevalentemente intergovernativo e, in particolare, contesta il rafforzamento della Comunità in assenza di adeguati strumenti democratici di controllo e di rappresentatività:

On ne peut pas accepter que le processus d'intégration européenne entraîne un recul dans le niveau de démocratie atteint dans nos pays. L'accroissement des compétences et des pouvoirs de la Communauté se passe sans que des correspondantes institutions et procédures décisionnelles démocratiques et contrôlables soient créées. L'Union Européenne elle-même ne doit pas être seulement le résultat des accords entre les gouvernements: elle exige qu'un rôle central soit joué par le Parlements et, per leur biais, que les peuples y participant au niveau le plus haut possible. L'élargissement des pouvoirs du Parlement européen et, par conséquent, la croissance de la capacité de contrôle démocratique sur le processus d'intégration est donc un sujet très actuel⁷³.

⁶⁹ C. Bengston, *Interparliamentary Cooperation within Europe*, in O'Brennan, Raunio, *National Parliaments*, cit., pp. 48-53.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Santaniello, *I pilastri della democrazia europea*, cit., p. 11.

⁷² Iotti, *Le carrefour de l'Europe*, cit., p. 4.

⁷³ *Ibid.*

È il suo commiato dalla presidenza della Camera, ma non dall'impegno parlamentare in ambito europeo, che proseguirà negli anni Novanta sia pure in altre vesti e in altre sedi. Già pochi mesi dopo, nel giugno 1992, viene eletta alla guida della delegazione parlamentare italiana alla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, e a seguire nel 1996 assume l'incarico di presidente della delegazione italiana all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, della quale diverrà vicepresidente all'inizio del 1999, anno della sua scomparsa⁷⁴.

STEFANO MANGULLO

Università degli Studi di Bari, stefano.mangullo@uniba.it

⁷⁴ Cfr. Palanza, *Nilde Iotti e l'Europa*, cit., pp. 190-1; Calabrò, *Nilde Iotti: l'impegno europeo (1969-1999)*, cit., p. 55.