

**Presentazione del volume**

***Leopoldo Elia. Discorsi parlamentari***

**Palazzo Madama, Sala Koch - 5 ottobre 2018**

**Maria Elisabetta Alberti Casellati**

Presidente del Senato della Repubblica

**Gianni Ferrara**

**Massimo Luciani**

**Cesare Mirabelli**

**Andrea Manzella**

## Maria Elisabetta Alberti Casellati<sup>1</sup>

A dieci anni dalla scomparsa di Leopoldo Elia, il Senato pubblica i suoi discorsi parlamentari, una raccolta di interventi che il professor Andrea Manzella e l'Archivio storico, che in questa sede desidero pubblicamente ringraziare, hanno ordinato e curato per offrire agli studiosi, agli storici, agli operatori del diritto e ai cittadini tutti una sorta di guida alle istituzioni democratiche.

I *Discorsi parlamentari* di Leopoldo Elia sono qualcosa di più della sommatoria degli interventi resi nelle Commissioni e nell'Assemblea; più che discorsi rappresentano in realtà il discorso sul Parlamento, la ricostruzione critica di una storia di idee, visioni, trasformazioni all'interno della quale biografia e dottrina si fondono; il maestro diventa testimone, l'autore assume la voce dell'interprete. Nel suo discorso sul Parlamento, Leopoldo Elia diventa l'intellettuale pratico che invece di fermarsi a osservare e descrivere le procedure, le consuetudini, le convenzioni costituzionali, dà voce ai fermenti, alle prospettive, alle dinamiche di rapporto tra i soggetti che esprimono i poteri dello Stato. La sua dottrina abbraccia in modo quasi inestricabile la sua biografia. Il percorso di Elia, intellettuale pratico del Parlamento, inizia e si conclude nel Senato, dove entrò nel 1950 come funzionario e completò la sua attività da senatore nel 2001. La sua non fu certo la strada del ritorno perché la dimensione parlamentare caratterizzò Leopoldo Elia sia come professore di diritto costituzionale sia come giudice e successivamente come Presidente della Corte, sia ancora come ministro del governo Ciampi e, secondo la perfetta definizione di Andrea Manzella, a pieno titolo "ministro in Parlamento".

Potremmo considerare la dimensione parlamentare di Leopoldo Elia un tratto distintivo della sua stessa cifra esistenziale, della sua umanità. A tal punto la forza attrattiva del Parlamento si faceva in lui attraente modalità di ragionamento che da una connotazione soggettiva - il funzionario parlamentare, lo studioso del Parlamento, il giudice sull'attività parlamentare e infine il parlamentare eletto - ben presto si saldò a un tratto proprio del suo stile di presenza e di parola. Mai, come per Elia, vale il riferimento allo straordinario contributo di Vittorio Emanuele Orlando dal titolo *Il parlare in Parlamento*. "Parlamentare" inteso, quindi, come verbo e non come aggettivo, ossia quel linguaggio cortese e soprattutto rispettoso dell'opinione altrui, più specialmente quando fosse contraria alla propria. Il discorso sul Parlamento divenne sinonimo del discorso sulla lingua parlamentare, su un lessico, una grammatica, una sintassi per nulla adagiati sulla retorica o sull'oratoria, ma ancorati alla consapevolezza che la misura del rispetto da tributarsi all'Istituzione non potesse che coincidere con l'attitudine, la capacità - sono parole dello stesso Elia - da parte delle Assemblee legislative da esprimersi attraverso deliberazioni.

---

<sup>1</sup> Presidente del Senato della Repubblica.

Nelle diverse attività e nei diversi ruoli ricoperti, Elia conservò la sua identità parlamentare quasi incarnando plasticamente la memoria che egli custodiva del maestro Costantino Mortati. Quando le sue risposte appaiono legate a una fase specifica della nostra storia costituzionale, esse sono sempre sistemiche. Giurista, politico, sì ma al servizio di tutto il sistema. In altri termini Leopoldo Elia non ha mai rinunciato a scegliere, a esprimere con chiarezza una posizione anche laddove non si fosse registrata un'unanime opinione. Ma in lui, l'opzione di merito non restava intrappolata nella gabbia della faziosità. Quando avrà modo di affermare, in uno dei suoi memorabili discorsi nell'Assemblea del Senato «questa Costituzione ci è cara a tal punto che interpretando il sentimento prevalente in quest'Aula, io mi sento ora piuttosto, che suo giudice, giudicato dalle sue regole, dai grandi fini che essa addita». Un approccio confermato anche nella sua attività di giudice costituzionale; nel giudicare, infatti, si sentiva sempre giudicato, come a dover dare buona prova di sé innanzi non solo alla propria coscienza individuale ma anche a quella coscienza collettiva che si rivolgeva alla Corte Costituzionale come garanzia di una legalità superiore, di principi e di valori iscritti nelle fondamenta della stessa comunità e società civile.

Il discorso sul Parlamento di Leopoldo Elia si dipana attorno a un crocevia segnato dall'attuazione della Carta costituzionale. All'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione emergono, quasi come partiture parallele, i contributi da un lato della dottrina civilistica e dall'altro le riflessioni dei costituzionalisti chiamati entrambi a riordinare, al di là delle regole, le stesse categorie del diritto. E consentitemi di sottolineare che quest'anno, nel Settantesimo anniversario della Costituzione, il Senato ha promosso una serie di iniziative tra le quali la traduzione in più di dieci lingue del testo vigente, come a indicarne il significato di identità e carta di ingresso per quanti vivono in Italia.

Il realismo giuridico di Leopoldo Elia portò, come conseguenza, al superamento di un approccio di segno descrittivo verso un modello innovativo che spezzava la simmetria cartesiana tra soggetto e oggetto normativo attraverso il prisma della comparazione giuridica. Se ne trova traccia nel capovolgimento di prospettiva anche in tema di fonti del diritto, laddove la distinzione tra forza e valore di legge affacciatasi in raffinata dottrina, non veniva superata attraverso una lente di ingrandimento puntata sul testo, bensì da quella che presto veniva definita dagli studiosi "analisi di contesto".

Il doppio binario della "Sistematica" di Carlo Esposito e della "Costituzione materiale" di Costantino Mortati portava Elia a interpretare l'origine del precetto costituzionale in termini di apertura verso l'esperienza concreta. Il suo realismo giuridico non era quindi filtrato da una tinta di segno volontaristico, ma declinato storicamente attraverso la chiave sociologica, politologica, comparativa, in modo non dissimile da come le antiche parole del Codice civile "una per tutti si consideri la clausola generale della buona fede" apparvero il varco attraverso il quale poteva

dischiudersi il principio solidaristico della Costituzione repubblicana, anche all'interno dell'autonomia tra privati.

Nel crocevia costituzionale della scienza giuridica italiana, Leopoldo Elia riuscì ad attribuire, ben al di là dell'alternativa rigidità e flessibilità, un significato pratico alla categoria della «prudente elasticità» della Carta. È davvero illuminante il discorso di Elia nel Sessantesimo anniversario della Costituzione, laddove il riferimento alla elasticità costituzionale veniva arricchito attraverso l'indicazione della prudenza come «attitudine a comprendere». Il realismo giuridico di Leopoldo Elia veniva così tradotto, oltre ogni originalismo e volontarismo, come diritto non solo della conoscenza ma anche, prima ancora, come diritto della comprensione, non più fondato sulla linearità cronologica dell'atto e della norma, ma sull'intreccio fra rapporto e fatto giuridico. Il discorso sul Parlamento di Elia dischiudeva le potenzialità caratteristiche di un nuovo parlamentarismo dove riformare non significava stravolgere ma aggiornare, dove innovare richiedeva anche il coraggio di conservare quanto l'esperienza poteva suggerire in termini di prudenza e saggezza istituzionale. Su tutto doveva prevalere l'unità del Parlamento attraverso una riforma "nel" bicameralismo non "del" bicameralismo. Ancora una volta la lezione di Elia diventava cassa di risonanza degli studi più autorevoli, che nei primi anni '80 avevano offerto possibili soluzioni di riordino istituzionale nella piena consapevolezza, però, della concreta attività legislativa dei due rami del Parlamento, per valorizzarne il lavoro e considerare lo stesso bicameralismo necessariamente paritario, ancorché non indefettibilmente perfetto, come una opportunità.

Possiamo oggi noi riconoscere il valore e il contributo di Elia mutuando le stesse parole che l'allievo usò verso il proprio maestro, Mortati: «politico sì ma mai di parte, prudente sì ma mai sfuggente, sistematico sì ma mai dogmatico, cattolico sì ma mai dottrinario». In definitiva, il suo discorso sul Parlamento è la sua stessa vita, la sua teoria, la capacità di superare la logica degli opposti attraverso la razionalità del confronto.

## **Gianni Ferrara<sup>2</sup>**

Ho avuto la ventura, nella mia vita di studioso, di poter constatare che ampie coincidenze mi accumulavano a Leopoldo Elia. Coinidenze di teoria costituzionale e anche di merito, pur se tanto diverse e distanti erano le concezioni del mondo da cui noi le traevamo. È certo che a farle coincidere avevano contribuito - e per aspetti non secondari - le acquisizioni ricavate nel corso

---

<sup>2</sup> Professore emerito di diritto costituzionale.

della nostra formazione di costituzionalisti, nel luogo del quotidiano dispiegarsi della dinamica costituzionale: siamo stati infatti funzionari parlamentari tutti e due, Elia al Senato, io alla Camera, per un periodo anche contemporaneamente. Una esperienza singolare, come si sa, per le "regole d'ingaggio" che impongono la assoluta neutralità politica per il servizio alla politica, regole che noi rigorosamente osservavamo nell'esercizio dei compiti affidatici pur partecipando al dibattito culturale e programmatico dei due partiti di riferimento: Elia la Democrazia cristiana, io il Partito socialista italiano prima di Craxi. Di questi partiti non potevamo essere e non fummo militanti perché militanti lo eravamo, sì, ma della Costituzione nella quale noi due, anche se con diversa accentuazione e per differenti sviluppi, riconoscevamo i nostri ideali etico-politici. Ricordo che ci capitò di dircelo e di dirci pure che avevamo fortuna: studiavamo quel che amavamo e volevamo che la Costituzione si dispiegasse nella piena effettività giuridica e sociale.

Perché si volesse questo, credo che Elia lo abbia come confessato, in altissima sintesi, scegliendo l'interpretazione di un diritto: quello della libertà personale, riconosciuta dall'articolo 13 della Costituzione. Diritto, quindi libertà che definì "vuota" di fini, perciò dall'estensione massima della garanzia e irriducibile del suo contenuto. Ricordo, ora è tant'anni, che a leggere quella sua interpretazione parve subito a me che, perché massimo e irriducibile, quel contenuto poteva essere riempito dal "pieno sviluppo della persona umana", il compito che l'articolo 3 della Costituzione imponeva alla Repubblica. Pensai pure che quella interpretazione della libertà personale come titolarità, esercizio, godimento, dissolveva la mistificante, pur se insistente contrapposizione della libertà all'eguaglianza da parte della ideologia liberista.

Sul volume *Discorsi parlamentari* di Leopoldo Elia, non credo che possa esserci meglio o di più da dire di quel che si legge nella mirabile *Presentazione* del Presidente del Senato, nella esaustiva *Nota biografica* del dottor Buonomo e nella *Introduzione* ricostruttiva così puntuale e fedele del pensiero di Elia che ha scritto Andrea Manzella.

Dei tanti discorsi pubblicati, tutti da meditare e tutti caratterizzati dall'essere esemplari discorsi parlamentari e magistrali lezioni universitarie, ne ho scelto uno solo, quello che mi è parso come la migliore monografia di diritto costituzionale sul tema della revisione costituzionale. Leopoldo Elia tenne questo discorso in Senato, nella seduta del 24 luglio 1991, in occasione del dibattito sul messaggio che il Presidente della Repubblica Cossiga aveva inviato alle Camere il 26 giugno. Il tema era della massima rilevanza e della massima difficoltà, come solo poteva essere quello della critica della Costituzione della Repubblica da parte di un Presidente della Repubblica definito come "picconatore" della Costituzione della Repubblica. Come era suo costume, Elia lo affrontò adottando la linea del *juste milieu*. Alle picconate oppose la ragione, la razionalità giuridica delle distinzioni e delle connessioni, la razionalità giuridica arricchita dall'esperienza della storia degli stati e delle istituzioni degli stati, della storia *tout court*, la razionalità sottesa alle acquisizioni delle altre scienze umane. E c'era una fonte in più della razionalità, quella che si

apprende, che abbiamo appreso studiando la Costituzione della Repubblica, la razionalità che è scritta nelle pagine degli Atti parlamentari dell'Assemblea Costituente. È ricercando, ricostruendo e usando questa razionalità che Elia disegna il quadro delle revisioni costituzionali possibili e che ritiene auspicabili. Tenendo fermi tutti i principi fondamentali sanciti in Costituzione, sia se dettati come tali sia se derivanti dalle norme sul procedimento di revisione, soprattutto in ragione della necessità etico-politica più alta, quella della salvaguardia dei «principi che costituiscono il diritto comune dei "rami altissimi" degli ordinamenti democratici di tradizione occidentale». Principi di civiltà più che noti, ma Elia li elenca, ed è bene che li si ricordi, citando «le elezioni libere e periodiche; il mantenimento degli organi parlamentari rappresentativi del popolo; la separazione dei poteri, particolarmente dell'ordine giudiziario; la garanzia dei diritti fondamentali della persona».

Elia indicò anche altri due principi inderogabili come limiti al potere di revisione, che derivavano dalla riflessione sulla nostra storia costituzionale. Era stata l'Italia il primo Paese in Europa a sostituire un ordinamento giuridico liberale in timido avvio democratico con un ordinamento giuridico illiberale autodefinitosi anche totalitario, il fascismo. Lo aveva realizzato con l'uso del potere legislativo. Lo avrebbe impedito la rigidità della Costituzione, che perciò si imponeva (e si impone) come principio inderogabile. Così come la stessa ragione storica impone la «non ripristinabilità del potere costituente esaurito con l'approvazione nel 1947 della Costituzione repubblicana», nella stagione più alta della nostra storia.

Rigidità della Costituzione e procedimento di revisione. Elia apprezzava molto l'equilibrio raggiunto con l'articolo 138 della Costituzione tra la tendenza garantista e quella giacobina che sempre si affrontano sul terreno del potere costituente, l'una per limitarlo, l'altra per eternarlo. Lo apprezzava non soltanto per la specificità della soluzione cui il Costituente pervenne ma, credo io, perché è sui massimi problemi del costituzionalismo, della filosofia del diritto e della filosofia politica che si era raggiunto un accordo. Ed Elia constatava che anche su questioni che opponevano radicali diversità era quindi possibile una soluzione concorde.

Elia era il giurista, il politico, l'intellettuale più che del *juste milieu*, della sintesi. Ed è perciò che a fronte della questione della revisione della forma di governo, in linea con l'ordine del giorno Perassi, raccomandava la forma neoparlamentare perché «a certe condizioni può garantire tutti i vantaggi sostanziali del sistema semi presidenziale alla francese senza correre i rischi»; quanto alla legge elettorale, poi, sosteneva l'inclusione nel sistema elettorale proporzionale di «una virtualità maggioritaria». Ma essenzialmente sosteneva da ultimo, dopo una vita dedicata al loro studio, che le forme di governo potessero distinguersi tutte in due soli tipi: quelle equilibrate nel sistema costituzionale della divisione dei poteri e quelle non equilibrate, foriere di immensi rischi per il costituzionalismo e la democrazia.

Signori Presidenti, Signore, Signori, appartengo alla stessa generazione di costituzionalisti di Elia. Abbiamo studiato la Costituzione, la abbiamo insegnata, noi la abbiamo anche amata. Io continuerò ad amarla, anche a nome di Leopoldo Elia.

### **Massimo Luciani<sup>3</sup>**

Se mi si chiedesse d'identificare il filo rosso che lega i contributi raccolti in questo splendido volume curato con sapienza da Andrea Manzella (e da lui introdotto con il bel saggio "*Leopoldo Elia in Parlamento*"), indicherei tre parole che proprio lì possiamo leggere, tre parole che troviamo alla fine del discorso tenuto alla Camera nella seduta del 2 agosto 1995. Queste tre parole sono «rivendicazione della Costituzione» (p. 286 del volume che oggi presentiamo). Che cos'era, per Elia, la rivendicazione della Costituzione?

Sappiamo che questa fu una formula cara ai patrioti e ai liberali dell'Ottocento, che proprio nella Costituzione (oltre che nel suffragio universale, come ha ben dimostrato Pierre Rosanvallon) vedevano la condizione giuridica e politica fondamentale per segnare il passaggio dall'assolutismo a forme più avanzate di strutturazione della sovranità. Ma che senso aveva richiamarla in un momento storico in cui la Costituzione c'era già, anzi aveva quasi cinquant'anni di vita? In realtà, «rivendicazione della Costituzione» significava - e ancora oggi può significare - rivendicazione della perdurante pienezza del suo contenuto precettivo, affermazione dell'attualità dei valori che essa ha immesso nel nostro ordinamento nella forma di vincolanti principi giuridici. In diritto civile l'azione di rivendicazione, per dirla con la giurisprudenza della Cassazione, «*presuppone che l'attore assuma di essere proprietario di una cosa e di non averne più il possesso ed agisca, quindi, contro il possessore o il detentore per ottenerne la restituzione*» (Cass. civ., Sez. II, 17 giugno 2016, n. 12629). Se si vuole, quella che Elia allora voleva promuovere (richiamando, sul punto, il pensiero di Giuseppe Dossetti) era un'azione di rivendicazione in senso proprio, volta ad affermare il diritto a recuperare e a conservare integra, nella sua forza normativa, una Costituzione che giustamente riteneva anche *sua* e che vedeva messa a rischio dalla contestazione che da più parti, politicamente assai differenziate, andava subendo.

Rivendicazione, tuttavia, non significava immobilismo. Riprendere il pieno possesso della Costituzione non equivaleva a postularne l'intangibilità. Ancora nel discorso del 2 agosto 1995 Elia ammoniva: dobbiamo «camminare su un crinale molto stretto, in cui la rigidità non diventi

---

<sup>3</sup> Professore di Diritto costituzionale.

immutabilità» (p. 278). L'immobilità non giova alle Costituzioni, perché o le condanna all'incapacità di governare il presente o le espone al rischio della silenziosa disapplicazione, dell'aggiramento, addirittura - per usare un'espressione cara a Gianni Ferrara - della sfigurazione. Ma come adeguare la Costituzione al presente? Con quali forme? Con quali contenuti?

\*\*\*\*\*

Quanto alle forme, Elia manifestò sempre una grande contrarietà all'idea della convocazione di una nuova assemblea costituente e in Parlamento si pronunciò esplicitamente in questo senso soprattutto nel discorso tenuto in Senato, il 24 luglio 1991, in occasione del dibattito parlamentare sul messaggio che il Presidente Cossiga aveva inviato alle Camere il 26 giugno di quell'anno. «Lasciamo [...] da parte il ricorso a una assemblea costituente», disse Elia, perché non ce n'è affatto bisogno per «modificare anche norme di grande rilievo in ordine alla forma di governo» (p. 193) e perché il momento costituente era stato già vissuto subito dopo la guerra e non poteva essere ricreato (potremmo dire) "a freddo" e in mancanza delle condizioni storiche necessarie.

Quanto ai contenuti, la questione che si poneva era, per Lui, duplice.

Anzitutto quella del campo delle riforme. Esse avrebbero dovuto interessare solo la forma di governo, senza estendersi alla forma di Stato (così ancora il discorso sul messaggio del Presidente Cossiga: p. 190), intendendo per forma di Stato quel che (sulla scia soprattutto di Mortati) comunemente intendono i costituzionalisti italiani, cioè il complesso delle regole costituzionali che reggono i rapporti fra governati e governanti, assegnando diritti, doveri, poteri. Inoltre, quanto era necessario intervenire direttamente sul testo della Costituzione e quanto, invece, si poteva ottenere operando sui livelli normativi più bassi? Quanto, in particolare, si poteva migliorare la forma di governo lavorando sul sistema elettorale? Molto, invero.

Intervenendo alla seduta della Camera del 16 giugno 1993 da ministro per le Riforme elettorali e istituzionali, Elia spiegò che il cambiamento del sistema elettorale avrebbe dovuto addirittura anticipare la riforma della Costituzione. «Il proseguimento della legge elettorale sarà dato da una serie di riforme costituzionali relative al rafforzamento della posizione dell'Esecutivo e soprattutto del Presidente del Consiglio» (pp. 222 sg.), disse allora, mettendo in luce come del disegno complessivo della forma di governo facciano parte sia le norme che regolano i rapporti fra gli organi costituzionali, sia quelle che definiscono il sistema elettorale (che, si badi, andavano pensate «contestualizza[ndo] la questione nel sistema politico del nostro paese»: p. 218).



Così delimitato il terreno, ponendo il sistema elettorale quasi a premessa d'ogni intervento sul livello costituzionale della forma di governo, la questione del tipo di riforma da perseguire diventava per Elia sufficientemente chiara: la garanzia di un'adeguata rappresentatività del Parlamento doveva accoppiarsi all'apprestamento delle condizioni di una più efficace e più stabile azione del Governo. Il rafforzamento dell'Esecutivo, però, non doveva andare nella direzione del presidenzialismo, ritenuto inadatto al nostro sistema politico-sociale, bensì in quella di una razionalizzazione della forma di governo parlamentare, verso un sistema qualificabile come "neoparlamentare" o "semiparlamentare". No, insomma, a quella che Elia chiamò «monocrazia repubblicana» (così il discorso alla Camera, il 19 maggio 1994, nel dibattito sulla fiducia al primo Governo Berlusconi: p. 255) o «monocrazia plebiscitaria» (così il già citato discorso del 2 agosto 1995 alla Camera: p. 284).

\*\*\*\*\*

Se, comprensibilmente, il merito delle riforme proposte da Elia poteva non essere condiviso, tutti avrebbero potuto e dovuto far tesoro delle sue raccomandazioni sul metodo e sullo spirito dell'opera riformatrice: si doveva evitare il "minimalismo", certo, ma soprattutto si doveva rifuggire dall'eccesso di aspettative, non auspicando la "palingenesi" e non cullandosi nell'attesa dell'avvento di un "demiurgo", quale apparve nella Francia della Quinta Repubblica (così il già citato discorso sul messaggio del Presidente Cossiga, rispettivamente p. 190 e p. 201, i cui concetti Elia ribadì anche molti anni dopo, nel discorso tenuto alla Corte costituzionale in occasione del Sessantesimo della Costituzione). Quel che si doveva fare era (almeno a dirsi) semplice: occorreva accingersi «all'opera di rinnovamento istituzionale con l'umiltà, la disponibilità reciproca e la tensione morale» che sono indispensabili in un sistema politico complesso (così ancora il discorso sul messaggio del Presidente Cossiga: p. 202). Nulla di più. Quanti e quanto preziosi avvisi ai naviganti in quei difficili tornanti della nostra storia costituzionale!

Tutto questo ragionare sulla forma di governo e sulla sua possibile evoluzione futura, tuttavia, non sarebbe stato compiutamente coerente se non lo si fosse inserito in una prospettiva più ampia, se non si fosse toccato anche il nodo fondamentale del rapporto tra sovranità popolare e rappresentanza. Elia non si sottrasse a questa sfida e, anzi, molti dei discorsi raccolti in questo volume sono dedicati proprio a questo problema, cruciale e - direi - logicamente preliminare.

Il nodo era essenzialmente il *referendum*. Giustamente Elia parlò di un «difficile rapporto», di un «elastico rapporto» che nel nostro sistema «vige tra democrazia rappresentativa e democrazia

referendaria o democrazia diretta» (così il discorso tenuto al Senato il 5 agosto 1987); giustamente, ribadisco, perché proprio in quanto si tratta di un rapporto *difficile* la Costituzione ha voluto che fosse *elastico*, per smussarne gli angoli, temperarne le tensioni, facilitarne l'armonica tenuta.

Democrazia rappresentativa nel rapporto con la democrazia referendaria, dunque. Democrazia referendaria più che democrazia diretta, perché il *referendum* è un istituto che troviamo non in forme di governo come quella dell'Atene del V secolo, bensì proprio in forme di governo democratico-rappresentative.

Per i classici si poteva avere democrazia diretta solo se il popolo era chiamato a "deliberare sulla piazza pubblica", in regime di compresenza fisica e in assenza di occulti intermediari fra il decisore popolare e la decisione. Era questa la posizione di Benjamin Constant, paradossalmente in accordo con quella del suo grande avversario Jean-Jacques Rousseau. Era questa anche la posizione che, pur se in termini diversi, era stata sostenuta da Sieyès alla Costituente francese, in un memorabile discorso del 7 settembre 1789. Ebbene: nei moderni sistemi costituzionali il *referendum* è una forma di deliberazione popolare che, per un verso, non implica affatto la compresenza fisica e la pubblicità del confronto (i cittadini votano separatamente e nel segreto dell'urna); per l'altro si inserisce fatalmente nella dialettica fra i partiti e i movimenti, i quali occupano in permanenza lo spazio politico e certamente non scompaiono nel momento in cui sono chiamati a confrontarsi con il momento referendario.

La questione costituzionale e politica, allora è proprio questa: come si inserisce il *referendum* in una forma di governo che è comunque fondata sul principio della rappresentanza politica? Quale funzione positiva può esercitare per mitigarne le rigidità? E quali rischi si corrono, specularmente, quando dei rami di democrazia partecipativa si innestano sul tronco della democrazia rappresentativa? A questi interrogativi Leopoldo Elia ha dato risposte affascinanti, seguendo un percorso argomentativo di insolita raffinatezza.

«Esercizio del potere legislativo parlamentare ed esercizio del potere abrogativo referendario» (v. ancora il discorso del 5 agosto 1987: p. 49) sono intesi come percorsi parimenti pregevoli e dotati di pari dignità, che in alcuni casi - in particolare nel procedimento di revisione costituzionale - si rivelano «articolazioni diverse ma entrambe riconducibili all'entità "popolo" e tali da riprodurre una sorta di bicameralismo paritario» (v. ancora il discorso sul messaggio del Presidente Cossiga: p. 195). Affermazione sorprendente, come si vede, ma molto significativa, perché con essa Elia non voleva certo confondere o sovrapporre istituti e categorie, ma mettere in luce con grande nettezza che tra *referendum* e decisione parlamentare non deve esserci opposizione, ma cooperazione; non antagonismo, ma reciproco sostegno. Nel sistema rappresentativo il *referendum* può assolvere a molte funzioni positive, a partire da quella di rendere la rappresentanza più dinamica e meno ingessata, sensibilizzandola alle domande

provenienti - diciamo così - "dal basso" e non ancora emerse al livello del confronto parlamentare. Ma perché il suo apporto sia effettivamente prezioso occorre gestirlo in tale prospettiva, non in quella della rottura, della divisione fra governanti e governati.

Ancora una volta Elia anteedeva i rischi di un'impostazione diversa, nella quale il *referendum* fosse utilizzato al di fuori della logica sua propria o fosse, peggio ancora, tradito. Per un verso, sempre a proposito del *referendum* costituzionale, prospettava il rischio che in futuro si potesse passare «a un metodo di tipo "bloccardo" plebiscitario» arrivando a «referendum di revisione costituzionale che partano dalla maggioranza, che sono quindi referendum non più avversativi ma promossi dai proponenti della riforma» (così il discorso del 19 maggio 1994, p. 252). Per l'altro, a proposito di quello abrogativo, metteva in luce l'esigenza di rispettare il vincolo politico derivante dalla decisione referendaria, al di là della questione (sulla quale Elia, pur manifestando un'opinione favorevole, si mostrava più cauto) dell'esistenza di un vincolo giuridico che da essa potesse scaturire (v. il discorso alla Camera del 16 giugno 1993, p. 216).

Insomma: per Elia le società complesse hanno fatalmente forme di governo altrettanto complesse e non esistono ricette miracolistiche per risolvere tutti i problemi del loro funzionamento. Gli istituti del diritto costituzionale - mi sembra questo l'insegnamento che possiamo trarre non solo dall'opera scientifica, ma anche dall'attività parlamentare di Elia - non possono essere ricostruiti in astratto, ma vanno saggiati nel concreto dell'esperienza storica e nell'effettivo reciproco rapportarsi dell'uno e dell'altro, senza massimalismi o estremizzazioni teoriche.

\*\*\*\*\*

Concludo. Nella sua *Presentazione* al volume, il Presidente del Senato ci ha ricordato il «tratto di umanità e compostezza» che caratterizzò Leopoldo Elia «di fronte a ogni interlocutore anche di diversa provenienza politica» (p. 3). È così. Anche in questo Egli c'è di esempio, in una temperie culturale nella quale non sempre la discussione politica viaggia sui binari della reciproca comprensione e dell'eleganza dialettica. Per questo Leopoldo Elia, oltre che nei nostri cuori, sta ben saldo nelle nostre menti, come un punto di riferimento per il nostro pensiero e per la nostra responsabile azione di cittadini italiani.

## Cesare Mirabelli<sup>4</sup>

Sono molto grato al Presidente del Senato per la cortesia con la quale mi ha invitato a prendere la parola in questa circostanza, e grato particolarmente al Presidente della Repubblica per una partecipazione che avverto non come un atto di presenza cerimoniale, ma come testimonianza di un rapporto personale antico e di consonanza ideale con Leopoldo Elia, oltre che come una manifestazione di riconoscenza che il Paese deve a chi ha dedicato la propria vita professionale - oltre che all'Università e alla ricerca in campo giuridico - alle istituzioni rappresentative e di garanzia: al Parlamento, alla Corte costituzionale, al Governo.

La pubblicazione di una raccolta di discorsi parlamentari coincide in questo caso con una ricorrenza celebrativa (*proprio oggi sono 10 anni dalla morte di Leopoldo Elia*) e rappresenta una espressione dell'apprezzamento che il Senato manifesta nei confronti di chi in essa ha dato un contributo di particolare rilievo.

Il volume che raccoglie *Discorsi parlamentari* di Leopoldo Elia è tutto questo, ma è anche molto di più.

Mostra un aspetto non secondario della sua personalità: prima di osservatore e poi di partecipe e protagonista della vita politica al più elevato livello istituzionale.

Ma non è questo il solo aspetto che traspare dai suoi interventi. Questi, pur legati, per loro natura, alle occasioni offerte dalla dinamica delle vicende parlamentari, consentono al costituzionalista di mettere a frutto, sul terreno concreto della vita delle istituzioni e della progettazione delle riforme, una competenza che ha un solido retroterra culturale e un respiro internazionale.

Gli schemi del diritto pubblico si confrontano con il dinamismo dell'esperienza, sono condizionati dalla realtà e concorrono a orientarne l'evoluzione.

Tornano in mente alcune considerazioni di Arturo Carlo Jemolo (*scuserete questo richiamo da ecclesiasticista*), il quale ha ricordato come in ogni branca del diritto pubblico si era affermata una concezione del diritto «decantato da ogni contaminazione storica o politica», dando vita a «costruzioni formali, perfette, ineccepibili, non saggiate però nella rispondenza alla vita», mentre Jemolo avvertiva l'esigenza di «scavare sotto gl'istituti giuridici per raggiungere il terreno del pre-giuridico (...) tornando a dare il loro posto alla storia ed alla politica».

Leopoldo Elia, nella impostazione scientifica che si manifesta anche nei discorsi parlamentari, ha dato il giusto posto alla storia e alla politica.

---

<sup>4</sup> Presidente emerito della Corte costituzionale.

Questo si coglie anche nel diffuso uso della comparazione tra le tradizioni e gli assetti istituzionali di paesi egualmente democratici, ma retti da diverse forme di governo. E anche quando la classificazione dei sistemi considerati è apparentemente omogenea, sono messe in luce le diversità storiche, sociali e politiche che hanno determinato, nella realtà, profonde differenze nel funzionamento di analoghe istituzioni. La nomenclatura e gli schemi non devono ingannare.

I *Discorsi parlamentari*, selezionati e collocati in ordine cronologico (coprono un arco di tempo che va dal 1987 al 2001), sono in larga parte dedicati alle riforme costituzionali: al Parlamento e alle diverse forme di bicameralismo, al Governo e ai suoi rapporti con il Parlamento, al ruolo del Presidente della Repubblica, al federalismo, alla rappresentanza politica e alla manifestazione diretta della volontà popolare, alle leggi elettorali, ai regolamenti parlamentari.

Si tratta di temi diversi, eppure fortemente connessi. Un'opera riformatrice - ammonisce Elia - deve avere carattere sistematico, alla ricerca della necessaria coerenza istituzionale. La variazione di un solo elemento interagisce con gli altri e ne modifica il carattere, e nell'opera riformatrice è necessario «prevedere eventuali pericoli implicati da difetti di funzionalità».

Come pure le riforme devono avere carattere «sistemico», vale a dire «non partigiano, non partitico, non finalizzato ad avvantaggiare una forza politica, ma perché a vantaggio dell'intero sistema politico istituzionale». (p. 154) Riforme che vanno perseguite «rifuggendo da ogni demonizzazione, da ogni forma di scomunica delle proposte altrui» (p. 175). Occorre evitare anche il rischio di una «intolleranza involontaria», ed essere consapevoli che «chi non la pensa come me non è un conservatore incallito né uno sprovveduto eversivo o sovversivo».

Senza percorrere il contenuto degli interventi, possiamo sottolineare alcuni aspetti di metodo, che mostrano Elia come un riformatore equilibrato e realista, né conservatore né avventuroso, consapevole delle difficoltà di ogni opera di pur necessaria riforma.

Ne troviamo le tracce spigolando tra le numerose pagine: «non mi faccio illusioni, non credo alla facilità di questo processo, però noi abbiamo l'obbligo di afferrare l'orlo del mantello, quando il possibile progresso passa vicino a noi; non possiamo, per così dire, fermarci in un processo che non è ancora compiuto, dobbiamo aiutare il processo a compiersi».

Per altro verso in ogni riforma «... pericoli vi sono; tutte le soluzioni nuove presentano pericoli. Io non credo che si possano realizzare innovazioni prive di qualche pericolo; non sarebbero scelte politiche se non presentassero rischi».

Nel dibattito seguito al messaggio del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga sulle riforme costituzionali (1991) Elia sottolinea come, procedendo nel percorso riformatore, sia da respingere sia la tentazione minimalista, sia l'attesa di una «palingenesi» e «la psicosi dell'azzeramento dell'ordine costituzionale».

Occorre piuttosto ricercare un equilibrio tra novità e continuità e procedere con coraggio nell'opera riformatrice. Pur con qualche scetticismo sugli effetti degli interventi sugli assetti normativi, giacché «non possiamo illuderci di modificare le cose operando solo sulle istituzioni, se i partiti non si modificano di pari passo».

La stessa visione dinamica e lo stesso realismo che si manifesta nell'avvertire, quanto ai rapporti tra Stato e Regioni, che «il federalismo è un processo, come dimostra l'esperienza storica, un processo che deve essere costantemente riequilibrato e garantito per non espropriare totalmente una delle due parti, la più debole».

In un contesto più ampio, di fronte all'Europa, «il nostro problema è rendere democratica l'Unione, il che significa renderla federale nel senso in cui il livello superiore del federalismo non espropria il livello inferiore». Prendendo atto della posizione di chi pone l'accento sulla difficoltà di fare l'integrazione in Europa di Stati-nazione, Elia osserva che «... questo non significa che non possano conciliarsi le identità nazionali con quell'appartenenza alla comunità sovranazionale, all'unione più alta in cui è soprattutto il principio della lealtà, del patriottismo costituzionale verso l'Europa che solo può salvarci nell'epoca della globalizzazione» (p. 433).

Potremmo continuare a segnalare percorsi in questa miniera ricca di idee. Leggendo e riflettendo potremmo soprattutto, con Elia, imparare ad affrontare ogni questione che riguarda il rinnovamento istituzionale, e più in generale la cosa pubblica, «con l'umiltà, la disponibilità reciproca e la tensione morale» che egli richiedeva e praticava. Seguendo il suo insegnamento dovremmo imparare a ragionare e pensare politicamente, per costruire ogni scelta su solide basi.

Chi ha conosciuto Leopoldo Elia sente risuonare in ogni pagina la sua parola, un contenuto argomentato e dialogante esposto con tono quasi sommesso (salvo forse gli accenti alti in un caso nel quale vede in gioco il pluralismo e la democrazia); tono sommesso, ma non per questo è meno determinato e coraggioso (ne sono significativa testimonianza due interventi, in dissenso con il proprio gruppo parlamentare, i soli accolti con qualche espressione di preconcetta ostilità politica di parte dell'Assemblea, che altrimenti gli ha sempre riservato ascolto attento e coralità di consensi).

Chi lo ha conosciuto con la sua parola rivede il suo volto e ne serba nel cuore la memoria, che va ben oltre la condivisione intellettuale. Lo rivede con nell'ombra la moglie, Paola Esposito, una presenza serena, nobile e discreta, alla quale va oggi anche il nostro ricordo.

La testimonianza della memoria non ha esaurito il nostro impegno. Raccogliendo l'eredità di Leopoldo Elia abbiamo il dovere di non consegnare e rinchiudere le sue idee nell'archivio della storia, ma di renderle vive e operanti oggi nell'azione di ciascuno di noi.

## Andrea Manzella<sup>5</sup>

Da dieci anni ci manca la voce di Leopoldo Elia. Ma non c'è convegno di studi costituzionali, né saggio di giurista che in qualche modo non richiami il suo pensiero come riferimento presente e intenso .

Il momento non è facile nel rapporto tra rivolgimenti politici e istituzioni: e già qualcuno lamenta il "silenzio dei costituzionalisti", come «supina accettazione dello *status quo* forgiato dalle forze politiche» proprio quello che, con queste parole, Elia detestava.

Ma forse non è proprio (ancora) così. È sempre difficile capire il punto preciso del tempo in cui la democrazia si pone contro la democrazia. In cui l'onnipotenza parlamentare si pone contro i principii del costituzionalismo, sul piano interno e comunitario. Specie quando le controversie si aprano più per omissioni e sottrazioni che non per azioni positive contro le norme costituzionali.

Ecco, allora: Elia ci manca proprio perché era il segnalatore indiscusso di questi rischi attuali, di questi vizi occulti.

Ne era capace per la sua estrema attenzione al rapporto tra la Costituzione e le forze politiche. Con la sua prensile competenza a cogliere nelle vicende del momento, i loro effetti collaterali sul sistema costituzionale. Con la percezione immediata di quanto l'eccesso di potere (di un partito o di un governo) potesse turbare l'equilibrio tra gli organi costituzionali.

Era, insomma, la vigile sentinella, attenta alla sostanza delle cose, al di là di ogni formalismo giuridico.

In tutto questo, l'agire di Elia conservò sempre, in un Paese rissoso come il nostro, una sua misteriosa formula di immunità. Nelle diverse personificazioni della sua vita: sia che parlasse da uomo di partito, o da professore universitario o da giudice costituzionale o da parlamentare o da ministro, Elia ebbe unanime riconoscimento come costituzionalista, della cui autorevolezza e integrità non si potesse comunque dubitare. Il che avvenne anche quando la sua vita privata di cattolico praticante si incrociò con la intransigente difesa del principio di laicità.

Certo, fu impigliato anche lui nella ricorrente polemica sul "conservatorismo costituzionale" che sempre si accende da noi quando, di fronte a riforme "improvvisate" si confrontano quelli del "meglio che niente" contro quelli del "meglio niente che modifiche pasticciate". Ma era una polemica che gli scivolava addosso. Elia vide sempre, infatti, nella Costituzione la via italiana a un "progetto di liberazione" proiettato in quel futuro che considerava la vera dimensione del presente.

---

<sup>5</sup> Professore di Diritto costituzionale.

Anche nel più delicato snodo del riformismo, la sua posizione fu chiarissima contro la "incapacità operativa" dei governi: e vide «l'esigenza di fondo di avvicinare la democrazia rappresentativa alla democrazia diretta, anche nei Paesi in cui il Parlamento occupa una posizione centrale nel sistema costituzionale».

Pensava insomma a una "parlamentarizzazione della personalizzazione", qualcosa di simile al modello tedesco. Così come il suo disegno di "bicameralismo procedurale" fu un esempio di razionalizzazione istituzionale: che, se realizzato, avrebbe evitato gli sconquassi degli ultimi referendum.

Certo, diffidava delle soluzioni di "ingegneria costituzionale" che venissero prima del "costituzionalismo", inteso come salvaguardia dell'equilibrio di poteri e garanzia del controllo democratico. Ne diffidava come di ogni scelta che non tenesse conto della "complessità" delle cose. Complessità: la gran parola che condivideva con Aldo Moro, il resto essendo "pura volgarità". Nel tempo piatto dell'impulso senza riflessione: il "mi piace/non mi piace" in cui si è involuta una democrazia -un tempo ricca di passioni e contraddizioni, di grandi ideali e anche di grandi errori- quel rifiuto definitivo è anche un attuale richiamo alla verità del reale .

Il "mite" Elia fu anche un duro "patriota costituzionale". Di quello specifico patriottismo europeo che gli faceva dire che: «il nuovo costituzionalismo deve essere in grado di sostenere anche ideologicamente lo sforzo per la costruzione dell'Europa» e aggiungere: «non è vero che la democrazia si identifichi con gli Stati nazionali».

Nel mondo che cambiava intuiva insomma che parlamentarismo e costituzionalismo dovessero essere completamente nuovi e insieme antichi: per sostenere, con la flessibilità dei loro principi, il grandioso sforzo culturale necessario per far fronte ai mutamenti dei modi della politica.

La sua personale leggenda è che "sussurrasse" i suoi pareri. E in sua morte un grande uomo di Chiesa ricordò il profeta che anche lui si chiamava Elia. Il profeta-pellegrino che non aveva mai smesso di cercare: e trovò infine la Parola non nel vento, non nel fuoco, non nel tremore della terra ma solo nel «sussurro di una brezza leggera».

Così Leopoldo Elia non ebbe mai bisogno di gridare. Il grande giurista si sentiva semmai "giudicato" dalle regole della Costituzione: con i suoi "grandi fini" ancora da attuare. Si doveva soltanto lavorare.