

PER LEOPOLDO ELIA



Fondazione
Cassa di Risparmio
di Fano

Questo opuscolo contiene:

- la “lectio magistralis” del Prof. Giovanni Maria Flick tenuta il 3 ottobre 2009 al Teatro della Fortuna di Fano dal titolo: *Leopoldo Elia, difensore lungimirante e intransigente della Costituzione - “Qualche riflessione sul passato e qualche proposito per il futuro...”*;
- il discorso del Sen. Leopoldo Elia tenuto il 29 febbraio 2008 dinanzi alla Corte Costituzionale in occasione del 60° della Costituzione.

Copyright © 2009 *Fondazione Cassa di Risparmio di Fano*

Il presente volume è fuori commercio

PER LEOPOLDO ELIA



Fondazione
Cassa di Risparmio
di Fano



Fondazione
Cassa di Risparmio
di Fano

Presentazione

*L'evento del 3 ottobre u.s. ha celebrato con la ricorrenza della scomparsa dell'illustre concittadino **sen. Leopoldo Elia** un momento di grande cultura giuridica e civile al quale hanno avuto la fortuna di partecipare molti cittadini e con essi molti studenti degli Istituti superiori fanesi.*

*Per allargare la platea degli estimatori del Grande Giurista e del suo amico e successore sul più alto scranno della Corte Costituzionale, **prof. Giovanni M. Flick**, la cui lectio magistralis ha costituito la parte centrale dell'evento stesso, la nostra Fondazione ha voluto far rivivere con questa pubblicazione momenti significativi di altissima sintesi e con essi il discorso che il senatore Leopoldo ha pronunciato in occasione del 60° della Costituzione, il 29 febbraio 2008.*

Con questo spirito di servizio si vuole mantenere vivo e partecipato l'insegnamento dei due grandi Maestri.

Fano, dicembre 2009

Fabio Tombari
Presidente

Un sentito ringraziamento alla dott.ssa Colimberti vicedirettore della Rivista Arel e al dott. Troccoli Segretario Generale della Corte Costituzionale per la cortese concessione alla stampa dei due interventi pubblicati su questo volumetto.

*Lectio magistralis del Presidente emerito
della Corte Costituzionale, Prof. Giovanni M. Flick*

**“Leopoldo Elia, difensore lungimirante e
intransigente della Costituzione.
Qualche riflessione sul passato e qualche
proposito per il futuro...”**

Fano - Teatro della Fortuna, 3 ottobre 2009

Mi sembra giusto intitolare il ricordo di Leopoldo Elia, ad un anno dalla sua scomparsa, con le stesse parole che aprirono – il 29 febbraio 2008 – il suo discorso alla Corte Costituzionale, in occasione del sessantesimo anniversario della Costituzione della Repubblica Italiana. Un discorso che tra l'apertura e la chiusura – «l'antico augurio a chi dà opera al bene comune dentro e fuori questo palazzo: chi verrà dopo possa far meglio di chi ha operato prima. *Faciant meliora sequentes*», rivolto da Elia a tutti noi – racchiude, mi sembra, la sintesi del suo insegnamento di cultore della politica e del diritto costituzionale, e della sua testimonianza di uomo di fede, di cultura, di impegno istituzionale e civile: insegnamento e testimonianza che esprimono, nella coerenza sempre perseguita da Elia, un'unica e comune realtà, dalle origini alla conclusione della sua esperienza umana e professionale.

Quel discorso – nel quadro abbastanza scombinato, troppe volte soltanto retorico, altre volte poco noto e perso nell'indifferenza e nel disinteresse, delle celebrazioni per il sessantesimo anniversario della Costituzione, che si incontravano e si scontravano con il frastuono delle polemiche intorno al cambiamento di essa – rappresenta un'occasione preziosa e singolare per riflettere sull'attualità della Costituzione, sulla

necessità di attuarla e prima ancora di difenderla. E' un discorso, quasi un testamento da parte di chi, come Leopoldo Elia, è stato sempre un difensore tanto intransigente quanto lungimirante della Costituzione: né mite, vorrei dire, nonostante la serenità e la probità e nitidezza del suo modo di dialogare; né miope, come tanti che non hanno saputo cogliere le insidie nel dibattito e nelle suggestioni per il cambiamento del testo costituzionale.

Un discorso e un testamento rivolti soprattutto ai giovani, laddove ad esempio – ricordando la prima storica sentenza n.1 del 1956 della Corte Costituzionale, che riconosceva “autoassertivamente” la competenza esclusiva di quest’ultima a giudicare della legittimità costituzionale delle leggi, senza distinzioni fra quelle anteriori e quelle posteriori alla Costituzione – si ammonisce che «ad attuare la Costituzione era obbligato non solo il legislatore (ritenuto fino ad allora unico vero destinatario delle sue norme), ma anche, in base alle sentenze di accoglimento della Corte, il giudice e ogni altro operatore del diritto»: cioè – aggiungo io (e credo di interpretare il pensiero di Elia) – tutti.

A questo valore e impegno di tutti fa *pendant*, in quel discorso di Elia, il richiamo all’esito del referendum del 2006 (sulla proposta di modifica della Costituzione approvata dal parlamento), «troppo sbrigativamente passata agli archivi». Elia sottolineava il «carattere globale della deliberazione popolare che intese, per la prima volta dopo l’entrata in vigore della Corte, confermare esplicitamente il valore della Costituzione come testo unitario. Il che non preclude emendamenti correttivi o integrativi, ma induce a rifiutare l’idea di grande riforma o di “progetto organico” di revisione»; e, ancora, ammoniva circa «lo stretto collegamento fra prima e seconda parte della Costituzione: taluni squilibri, provocati, ad esempio, nelle competenze degli organi di garanzia e nell’ordinamento costituzionale della Magistratura, possono compromettere la tutela della situazione soggettiva considerata nella prima parte».

La lezione-testamento del 29 febbraio 2008 – alla quale, soprattutto, si richiama questa mia riflessione – rende piena ragione della passione civile con cui Elia aveva accompagnato la preparazione al referendum del 2006 sulla riforma costituzionale (in una serie di interventi, raccolti nel 2005 in un saggio su *La Costituzione aggredita*) preoccupandosi per il disinteresse dei media e dell'opinione pubblica; sottolineando il dovere civico di partecipazione e l'importanza della posta in gioco, perché la proposta «chiamava in causa, trattandosi di una riforma così incisiva della Carta costituzionale, la qualità democratica della politica di questo paese»; evidenziando il rischio di effetti indiretti della riforma della seconda parte anche sulla prima parte della Costituzione ed in particolare sui «diritti economico-sociali, ritenuti da esponenti dell'attuale maggioranza come residuati di ideologie collettiviste che avrebbero contagiato i costituenti del 1947»; richiamando e facendo propria l'ammonizione di Dossetti secondo cui «prima viene il costituzionalismo (a salvaguardia dei principi di fondo sugli equilibri tra i poteri e della garanzia di un controllo democratico su chi esercita funzioni di governo) e poi viene l'ingegneria costituzionale».

Insomma, l'insegnamento di Elia è stato costantemente rivolto a consolidare quel “patriottismo costituzionale” che l'Italia non aveva raggiunto, «malgrado i tentativi di conferire una sorta di sacralità democratica alla Costituzione del '47»; a “comunicare con gli italiani” la Costituzione: una «casa comune fondata su un patto di civile convivenza ...nel nome della lotta per una Costituzione saggia e amata...». Ed è questa – a me sembra – la lezione più significativa che Elia, attraverso i suoi scritti e il suo ricordo, continua a proporci.

*

Leopoldo Elia ha concluso la sua lezione di vita e di scienza un anno fa, la sera del 5 ottobre 2008,. Sottratto all'amore della famiglia, all'affetto degli amici, al rispetto e all'ammirazione di quanti hanno avuto la fortuna e l'onore di conoscerlo, da un male che ha consumato il suo fisico, ma nulla

ha potuto contro la vitalità del suo spirito: fino all'ultimo giorno è rimasta in lui intatta la capacità di manifestare il pensiero e le idee. Ne sono testimone, perché al mattino di quella domenica ricevetti la sua telefonata, in risposta a un consiglio che gli avevo chiesto, come facevo spesso quando avevo bisogno di un parere importante, intelligente e disinteressato, che non superava mai la soglia dell'interferenza.

Conosceva e rispettava i confini e i limiti, Leopoldo. Confini che non erano mai separazione, lontananza, disinteresse. Al contrario. Non a caso la sua ultima intervista, pubblicata all'indomani della scomparsa sulla rivista dell'AreI, a lungo si sofferma sui confini; quelli invalicabili della nostra Costituzione: sempre, sui principi fondamentali; a condizione che non si rompa l'equilibrio tra i poteri, per quanto riguarda le forme di governo. Con l'obiettivo di accrescerne l'efficienza, le prerogative connesse alle responsabilità; senza però espropriare il Parlamento, senza eccedere nei decreti legge, soprattutto in carenza dei requisiti di effettiva necessità e urgenza. Era una sua antica preoccupazione, questa, non attenuata dalla sopravvenuta giurisprudenza costituzionale dell'ultimo decennio, che prima ha circoscritto la possibilità di reiterazione dei decreti non convertiti in legge; poi ha ammesso ed esercitato il controllo sui requisiti di necessità e urgenza, anche in caso di sopravvenuta conversione parlamentare, negando effetto sanante alla legge di conversione, a sua volta illegittima per vizio *in procedendo*. E se, nel 1994, il suo intervento a un seminario parlamentare sulle riforme costituzionali divenne un saggio *Sui possibili rimedi all'abuso della decretazione d'urgenza*, nell'intervista appena ricordata insisteva sull'opportunità di disciplinare con legge costituzionale le regole principali affermate, in questa materia, da leggi ordinarie violate o trascurate (come la legge 400 del 1988) e dalla stessa giurisprudenza costituzionale. Perché «tra la collocazione nell'ordine delle fonti e l'efficacia della tutela dei confini», ammoniva, c'è uno stretto collegamento.

Con Leopoldo Elia è scomparso, almeno agli occhi degli

uomini, un Maestro, un uomo di Stato, un autentico cattolico democratico. Le sue virtù di «uomo di straordinaria probità e mitezza» e le sue doti di «maestro del costituzionalismo italiano, per cultura, esperienza vissuta nelle istituzioni, capacità di dialogo e fermezza di convinzioni», le ha ricordate il Presidente della Repubblica, il 6 ottobre scorso, in un messaggio alla famiglia. Qualità che riconoscono, unanimi, tutti coloro che hanno avuto il privilegio di essergli amici e di apprezzarne l'impegno al servizio delle istituzioni, della scienza giuridica e dell'università.

Il ricordo di Leopoldo Elia che mi accompagna con la sua testimonianza e il suo insegnamento, è diviso tra quello dell'amicizia e quello di un autorevolissimo predecessore alla Corte Costituzionale, che lo ebbe protagonista dal 1976 al 1985: giudice prima, e poi, a lungo e oltre il primo mandato triennale, presidente della Corte, in quella stagione terribile nella quale lo Stato, pur messo a dura prova, seppe reagire con la forza della ragione e il rispetto delle regole, all'attacco di un terrorismo interno (di opposta matrice) che voleva destabilizzare le istituzioni, colpendone i rappresentanti, i servitori e perfino, indiscriminatamente, i cittadini.

Il superamento degli "anni di piombo" - banco di prova della capacità di resistenza dell'ordinamento democratico - fu possibile perché la nazione intera seppe ricompattarsi attorno ai valori fondamentali della Costituzione, senza cedere alla logica dell'emergenza. Nonostante la tragica perdita di uomini delle istituzioni che per lui erano persone carissime, da Aldo Moro a Vittorio Bachelet, Leopoldo Elia non smise di ispirarsi (con la "fermezza mite" che lo contrassegnava) al principio di legalità e alla salvaguardia delle istituzioni democratiche, sentiti come valori posti a garanzia di tutti.

Apprezzato dai colleghi giudici, Elia divenne presidente della Corte nell'ottobre 1981, e vi rimase sino al maggio 1985, quando concluse il mandato di giudice costituzionale. Perciò fu un pilastro della stabilità e della credibilità delle istituzioni, nel momento in cui venivano investite da questioni

particolarmente impegnative: si pensi al referendum del 1982 sull'interruzione di gravidanza, alla revisione del Concordato nell'84 o allo svolgimento del processo Lockheed. Ma non furono solo gli anni della difesa dello Stato dalla lotta armata (e in particolare delle decisioni n. 15 del 1982 e n. 38 del 1985, assunte sotto la sua presidenza, in tema di emergenza terroristica); furono anche gli anni del superamento della difficile congiuntura economica aperta dalla crisi petrolifera del '73, della progressiva secolarizzazione della società civile, del mutamento dei rapporti di forza tra i partiti di massa. Elia attribuì «anche alla forza integrativa della Costituzione», l'esito del dialogo avviato da Aldo Moro ed Enrico Berlinguer al tempo della «solidarietà nazionale», e cioè il riconoscimento del principio dell'alternanza tra partiti e schieramenti di partiti dotati di pari legittimazione. In tal modo, osservò, si garantiva che «la tendenza ad *includere* nel circuito del governo, e non della sola rappresentanza, sarebbe prevalsa su quella ad *escludere*, che aveva caratterizzato gli anni della guerra fredda». Era insomma caduta quella che egli stesso (nella sua fondamentale voce sulle *Forme di governo*, apparsa nell'Enciclopedia del Diritto nel 1970) aveva definito *conventio ad excludendum*: la regola non scritta che aveva fatto dell'Italia una democrazia bloccata, a causa della presenza del più forte partito comunista d'occidente.

*

Il superamento della logica della esclusione ha in effetti contrassegnato l'intera attività di Leopoldo Elia, in tutti i settori della vita del paese: politica, istituzioni, società civile; come pure nell'affermazione e nella tutela dei diritti fondamentali. La passione civile si manifesta in lui contemporaneamente alla nascita della Repubblica. A quella passione si legano l'impegno politico e l'impegno sociale, alimentati dalla cultura, dai valori e dalla spiritualità del laicato cattolico italiano, formati in ambienti rosminiani, nella Fuci e nel Movimento laureati di Azione cattolica, attorno a religiosi come Giovan Battista Montini, Emilio Guano, Franco Costa, Guido

Anchini, Clemente Riva; e ad insigni costituzionalisti, quali Costantino Mortati e Carlo Esposito. Nell'immediato dopoguerra partecipò alle attività dei "professorini", il gruppo animato, tra gli altri, da Giorgio La Pira e Amintore Fanfani; collaborò a *Cronache sociali*, e intrecciò legami con gli altri esponenti del cattolicesimo politico della sua generazione, dai ricordati Aldo Moro e Vittorio Bachelet, a Carlo Alfredo Moro e Pietro Scoppola.

Funzionario del servizio Studi del Senato, segretario del Gruppo dei parlamentari italiani al Consiglio d'Europa e all'Assemblea Comune della CECA, Elia svolse funzioni direttive anche nel Segretariato dell'Assemblea, incaricato di formulare una Costituzione per l'Europa. L'esperienza di consigliere parlamentare fu di grande importanza, perché lo mise in relazione con giuristi di vario orientamento politico e culturale, e gli consentì di padroneggiare i meccanismi complessi dell'attività legislativa; fondamentali anche nel passaggio all'università, in particolare al Diritto costituzionale, laddove - diceva - si incontrano il diritto e la politica, dietro i quali scorgeva sempre la *persona*..

Una volta in cattedra, risali l'Italia, proprio come molti migranti degli anni '60: dalle sue Marche, a Ferrara, fino a Torino, dov'era in pieno svolgimento la competizione culturale e politica tra gli esponenti marxisti e quelli di area cattolica e liberale. Attorno a sé formò una vera e propria scuola di giovani studiosi, da Gustavo Zagrebelsky e Alfonso Di Giovine, a Mario Dogliani e Franco Pizzetti. Nel 1970 approdò a Roma, dove tra gli allievi ebbe Carlo Mezzanotte e dove tornò a insegnare una volta lasciata la Corte costituzionale fino al 1997.

Non ho la capacità e la competenza, né il tempo, per riassumere – ancorchè per sintesi – la produzione scientifica di Elia. Mi piace però ricordare i momenti salienti di quest'ultima, che sono stati ricondotti a quattro periodi. Il primo di essi, dedicato prevalentemente agli scritti sull'organizzazione costituzionale, è contraddistinto particolarmente dall'attenzione alla comparazione costituzionale, di cui Elia è sta-

to antesignano; è segnato dalla sensibilità per la storia, per i legami tra diritto e vita politica, per la costante attenzione al modo con cui gli istituti costituzionali vivono nella realtà; è caratterizzato dalla ricerca dell'interpretazione della Costituzione alla luce dei contributi dei padri Costituenti. Questi elementi segnano anche il secondo periodo, nel quale il nucleo centrale della riflessione è rappresentato dal rapporto fra diritto e politica, nello studio del diritto costituzionale: un rapporto in cui si approfondisce particolarmente il discorso sui partiti e che culmina nel fondamentale saggio del 1970 sulle forme di governo. Il terzo periodo – in coincidenza con il mandato di giudice costituzionale e poi di presidente della Corte – si incentra, come è logico, sui temi della giustizia costituzionale, in evidente connessione con l'esperienza maturata da Elia in quest'ultima e con il suo contributo fondamentale ad essa. Infine, il quarto ed ultimo periodo, è segnato soprattutto dall'impegno scientifico legato – dopo l'esperienza della Corte – al ritorno alla politica attiva, all'attività parlamentare, ad incarichi di governo, in un impegno che ha come punto di riferimento la difesa intransigente e lungimirante della Costituzione e dei suoi valori.

Gustavo Zagrebelsky, allievo e poi successore, nel suo ricordo di Elia ha osservato che «Non c'è contraddizione, anzi, c'è piena coerenza e integrazione [...] tra il giurista che studia la Costituzione sulle carte e il politico che opera per sostenerla nella vita politica: non c'è contraddizione, a condizione che sia la scienza costituzionale a orientare l'azione politica, non il contrario. [...] La scienza del diritto costituzionale è scienza militante» (*la Repubblica*, 7 ottobre 2008): così è stato nell'esperienza politica di Elia, anch'essa alimentata dalla passione civile, dal "patriottismo costituzionale" al servizio dei principi e dei valori sui quali si fonda la Costituzione.

Senatore eletto nella Dc, poi ministro per le Riforme elettorali e istituzionali (con un breve *interim* anche agli Esteri) nel governo Ciampi, deputato per due legislature, dal 1994 al 2001, e anche presidente del gruppo Popolare, fu vicepresi-

dente nella commissione bicamerale per le Riforme istituzionali. Nel 2001 rinunciò alla candidatura, ma non si ritirò dalla politica e, nonostante qualche riserva sulla confluenza dei Popolari nella Margherita, collaborò alla nuova formazione politica e all'Ulivo, sempre con l'obiettivo di riforme istituzionali che non stravolgersero l'assetto di fondo della Costituzione vigente (e in tal senso vide nella riforma del 2001, e in quella precedente sugli statuti regionali, una positiva affermazione dei principi costituzionali sulle autonomie). E anche con la preoccupazione, irrisolta, di una insufficiente democraticità nella vita interna dei partiti.

E' – questo della insufficiente democraticità nella vita interna dei partiti e della necessità di una disciplina legislativa per essi – un assillo ricorrente nelle riflessioni di Elia, che mi piace ricordare particolarmente, per la sua profonda attualità. L'invocazione – contenuta nell'ultima intervista, pubblicata all'indomani della sua scomparsa – ad un modo più credibile di essere dei partiti ed all'urgenza di dare attuazione all'art. 49 della Costituzione «che impone il metodo democratico dentro i partiti e nella competizione fra i partiti», riproponeva un appello di Elia di ben quarantatre anni prima, quando a Sorrento (in un intervento all'Assemblea Nazionale della Democrazia Cristiana), sottolineava tre difetti del suo partito: la occupazione abusiva della pubblica amministrazione; l'esclusione dei “non addetti ai lavori” della politica; una sostanziale “immunità” politica, cioè la mancanza di un'effettiva responsabilità politica individuale.

Un tema – quello della degenerazione del sistema dei partiti, che ad avviso di Elia «avevano contratto pessime abitudini, si erano sdraiati sulla anomia persistente, chiedendo molto alle istituzioni e poco o nulla dando in cambio» – ripreso e insistito ancora da lui nel 2007 (in un intervento ad un convegno del Centro di studi Calamandrei-Barile). Alla riflessione pessimistica ora richiamata, Elia aggiungeva quella sulla evidente connessione funzionale tra legge sui partiti e legge elettorale; sulla abnormità di quest'ultima nel testo n. 270 del

2005; sulla necessità di prevedere procedure democratiche per scegliere i candidati, poiché era stato «ampliato in misura fino ad allora impensabile il potere dei vertici di partito di formare liste di candidati-eletti a loro immagine e somiglianza». Insomma – concludeva Elia in quella occasione – «è significativo che aggiornamento della forma di governo parlamentare e disciplina del funzionamento dei partiti corrano di pari passo verso la chiusura della nostra infinita transizione costituzionale».

*

Nell'impossibilità di ripercorrere in questo incontro la vastissima opera di Leopoldo Elia, basti ricordare la sua rara capacità di coniugare le responsabilità istituzionali, l'impegno politico, i molteplici interessi artistici e culturali, e la produzione scientifica: tutti noi ricordiamo la competenza dei suoi interventi, ricchi di riferimenti alla ricerca giuridica e politologica, italiana e internazionale, che spaziavano dall'economia alle questioni etiche, dalla giustizia ai diritti umani, dagli affari internazionali ai problemi del lavoro.

Altrettanto grande era la sua capacità di unire la fermezza dei convincimenti alla propensione al dialogo e al confronto. La sua mitezza non era affatto sintomo di debolezza: al contrario, si fondava sulla forza e la coerenza delle idee, mai utilizzate per prevaricare (neppure nel tono della voce) l'altrui opinione. D'altronde, la saldezza dei suoi principi non veniva mai intaccata dallo strepito delle polemiche partigiane. Uomo di dialogo, dunque, conosceva il *compromesso* solo nella sua accezione più nobile, quale possibile e condivisa soluzione dei problemi, senza alcun cedimento sui principi (e solo dopo un lungo confronto di idee, che agli occhi di chi possedeva meno argomenti e strumenti, appariva talvolta estenuante).

Ho già ricordato il profondo, quasi sacrale rispetto dei valori costituzionali fondamentali. La sua contrarietà a progetti di revisioni radicali - manifestata anche nel discorso pronunciato giusto un anno fa nel Palazzo della consulta, per il 60° anniversario della Costituzione, che ho ricordato in apertura

di questa mia riflessione - era dovuta alla convinzione che un corretto rapporto tra le fonti e una maggiore efficienza degli assetti istituzionali devono essere funzionali (direi addirittura serventi) all'obiettivo di rendere effettivi i diritti fondamentali.

Il legame tra valori, diritti e regole, cioè fra prima e seconda parte della Costituzione, si riflette perciò sulle prospettive di riforma, nei limiti di un fisiologico ammodernamento. Anche perché - rilevava Elia - il *mix* fra i ritocchi già apportati alla Costituzione e il contributo interpretativo-creativo della Corte, «hanno conferito all'ordinamento vivente una continua dinamica che corrisponde alla complessità della vita contemporanea», valorizzando i principi e le regole della Carta e sottraendoli alla minaccia della variabilità delle maggioranze parlamentari.

Un esempio tra i tanti (da lui ricordato nel discorso del 29 febbraio 2008) è rappresentato dalla elasticità dei principi della cosiddetta Costituzione economica. Pur criticata per la sua incompletezza in tema di impresa, mercato e concorrenza, e per l'eccessivo spazio lasciato all'interventismo statale, essa ha tuttavia consentito (ovvero non ha impedito) al paese di diventare una indiscussa potenza industriale, anche grazie all'integrazione europea, resa possibile dall'articolo 11. Senza dimenticare che il deterioramento della situazione economica internazionale, originato dall'implosione di una finanza spregiudicata, mostra oggi la lungimiranza dell'aver temperato il principio della libertà di iniziativa economica con il limite dell'utilità sociale; nonché dell'aver affermato il principio della tutela del risparmio, in particolare del risparmio popolare, e dell'accesso al credito, con un'opzione (profetica) per l'economia reale.

Insomma, come osservava Elia concludendo il discorso del 29 febbraio 2008 «La Costituzione repubblicana, anche grazie alle trasformazioni sommariamente ricordate, realizza in sei decenni, ha dimostrato con la sua tenuta di possedere una prudente elasticità e attitudine a “comprendere” con i suoi principi fenomeni non prevedibili dai costituenti:

e tutto ciò senza perdere di significanza. Infatti questa apertura al nuovo si è sempre svolta all'interno dei principi del costituzionalismo maturato nella seconda metà del ventesimo secolo (personalismo, pluralismo, Stato democratico, libertà, giustizia sociale, organizzazione "diffusa" dei poteri che assicurano equilibrio e controllo reciproco, sistema di garanzie): un nucleo forte di costituzionalismo coerentemente accolto nella nostra Costituzione».

*

Un ultimo aspetto della sua personalità non desidero tacere. Profondamente credente, dotato di una fortissima spiritualità in tutti i momenti dell'esistenza, come rappresentante delle istituzioni Leopoldo Elia è stato un autentico laico. La sua fede non è mai venuta in collisione con la lealtà verso i principi Costituzionali, con la difesa e l'affermazione dei diritti della persona e dei valori civili. Il principio di laicità assumeva per lui il significato di una doverosa "convivenza laica" dei credenti e dei non credenti, in una comunità sociale la cui storia e cultura è indiscutibilmente connotata dal cattolicesimo e dalla presenza della Chiesa.

Così, nella sentenza 117 del 1979 sulla formula del giuramento dei testimoni, della quale Elia fu relatore ed estensore, la motivazione si fonda sulla necessità di tenere separati il valore religioso del giuramento, che impegna la responsabilità individuale dinanzi a «un Dio che legge nel cuore degli uomini e giudica i loro comportamenti», dall'importanza morale dell'atto nella sfera civile, «connessa alla responsabilità da contrarre davanti agli uomini». La separazione fra le due prospettive deriva dall'articolo 19 della Costituzione: la libertà di coscienza è violata «quando sia imposto al soggetto il compimento di atti con significato religioso», non rispettando il suo «diritto a non rivelare le proprie convinzioni» che esprime il significato profondo della laicità.

Ancora, durante la sua presidenza, la Corte dichiarò illegittime l'esecutività delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale e le dispense dal matrimonio *rato* e non consu-

mato, in base al principio secondo cui le norme concordatarie (pur non potendo essere modificate con legge ordinaria) non possono comunque contrastare con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale (sentenza n. 18 del 1982). Quell'affermazione - come egli stesso amava ricordare - «fece cessare le ultime resistenze alla revisione del Concordato (avvenuta due anni dopo) da parte di chi pensava ancora che la revisione potesse avvenire di fatto, lasciando cadere le foglie secche dal vecchio albero», secondo la famosa metafora di Arturo Carlo Jemolo.

Mi piace ricordare particolarmente, di fronte a certe polemiche attuali e ricorrenti - come già a proposito della necessità di democrazia nei partiti e fra i partiti, in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione - il principio di laicità, come assillo costante e coerente di Elia che, nel discorso del 29 febbraio 2008, ancora lo richiamava nel suo «significato positivo ed accogliente sia per chi crede che per chi non crede». Si coglie bene, in questa espressione felice, tutto l'impegno dell'uomo delle istituzioni e del credente per coniugare la difesa dell'autonomia della sfera politica dalle ingerenze confessionali con la affermazione del diritto dei cattolici alla propria identità. Ed è di tale periodo la più ampia ed attualissima riflessione di Elia (nella *Introduzione ai problemi della laicità*, in apertura al convegno dell'Associazione dei Costituzionalisti italiani del 2008) sul quadro costituzionale in cui si è affermata una "laicità pacifica o pacificata", approdata dopo alterne vicende alla modifica concordataria del 1984, per un adeguamento alla Costituzione e al Concilio Vaticano II. In quest'ultimo adeguamento maturò - come osserva Elia - il riconoscimento del principio di laicità ad opera della Corte Costituzionale (con la famosa sentenza n. 203 del 1989), con «una carica programmatica (che) si esprime soprattutto nella tendenza a trasformare progressivamente l'eguale libertà dell'art. 8 nell'eguale trattamento di tutte le confessioni». Ed ancora, Elia avverte come «all'inizio del nuovo secolo la nostra laicità è molto vicina a quella media europea, con un di più di collaborazio-

ne fra Stato, regioni e Chiesa cattolica»; e con «una realtà in movimento, in cui si valorizzava il pluralismo confessionale e culturale della Chiesa e delle opinioni e si favoriva un clima nel quale il dialogo fra credenti e non credenti prometteva reciproca comprensione dopo la fine delle ideologie totalitarie».

Evidentemente, ad un osservatore attento come Elia non potevano sfuggire il successivo “riposizionamento” della Chiesa all’inizio del nuovo secolo; il suo “interventismo anche politico di carattere identitario”, dopo la scomparsa della Democrazia Cristiana con la sua capacità di mediazione; le avvisaglie – molteplici e non positive – del rischio di compromettere la laicità dello Stato, in conseguenza del protagonismo della Chiesa e del formarsi di un “duplice fondamentalismo”. Di fronte alle grandi tensioni che accompagnano lo sviluppo della bioetica ed i rapporti fra ricerca scientifica e tutela dei diritti, mi sembra molto saggia e coerente la posizione proposta da Elia, per coniugare la propria identità di fede e la propria lealtà istituzionale. Non tanto «ci si può illudere di mediare tra posizioni chiaramente dilemmatiche...»; quanto si può pensare a leggi “permissive” in senso proprio, cui le Chiese dissuadano i propri fedeli dal farvi ricorso, o all’obiezione di coscienza. Sino a giungere al rispetto dei diritti umani al principio di dignità umana e al criterio di ragionevolezza, come limiti invalicabili; senza dimenticare – e questa mi sembra la conclusione più coerente – che «le leggi vanno fatte per i credenti e per i non credenti e che le leggi facoltizzanti...sono di norma le più adatte a una società pluralista e multiculturale».

Elia è stato dunque, nello stesso tempo, uomo di fede, uomo di ragione, uomo di Stato. Il suo equilibrio, la sua fedeltà alle istituzioni, il suo riserbo, la sua laicità di cristiano e di cittadino, ne fanno un esempio straordinario, degno di profonda riconoscenza dall’intera comunità nazionale. «Mentre studiava, spiegava e proponeva, Leopoldo Elia sentiva che le istituzioni non sono solo un oggetto, un rispettabile meccanismo, ma un valore da condividere ed onorare»: così mi piace

ricordarlo, con le parole del suo amico e cardinale Achille Silvestrini, nella liturgia di suffragio. Così ho avuto il privilegio di conoscerlo e, negli ultimi anni, di ascoltarlo nelle lunghe passeggiate domenicali a Villa Ada: un insegnamento prezioso e insostituibile, per la mia esperienza di giudice costituzionale, di studioso e di cattolico.

A noi tutti il compito di fare tesoro dell'insegnamento di Leopoldo Elia, e di tramandarlo nel rispetto della consegna che ci affidò con la conclusione del discorso del 29 febbraio 2008 nel Palazzo della Consulta che amava: *faciant meliora sequentes*. Ma sarà molto difficile fare meglio.

**Discorso del Presidente emerito della Corte
costituzionale, Prof. Leopoldo Elia,
in occasione del sessantesimo anniversario
della Costituzione della Repubblica italiana.
Corte costituzionale – Palazzo della Consulta
29 febbraio 2008**

Il compimento del sessantennio trascorso dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana ad oggi suggerisce qualche riflessione sul passato e qualche proposito per il futuro.

Già Madison metteva in guardia contro le frequenti revisioni del testo costituzionale, che lo avrebbero fatto apparire difettoso per troppe lacune, e notava che la Costituzione avrebbe potuto trarre beneficio da «quella venerazione che il tempo accorda ad ogni cosa» (*Il Federalista*, saggio n. 49). Almeno nel caso nostro il giudizio sulla universale venerazione va limitato alla Carta che in questi decenni si è consolidata, mentre il tempo ha travolto le forze politiche che avevano contribuito a formarla insieme a componenti essenziali delle loro ideologie. Del resto già Giovanni XXIII conversando con Vittorio Bachelet, aveva concluso: «E poi l'Italia ha una buona Costituzione». Questa duplicità di effetti tra la buona Costituzione che perdura e le strutture politiche fondatrici che scompaiono è una costante che si ripete proprio quando la continua vigenza della Carta scavalca alcune generazioni.

Cresce anche la spinta a considerare con criteri storici le vicende costituzionali nel lungo periodo che ci separa dal 1° gennaio 1948, affrontando i problemi della periodizzazione e della scelta dei materiali da utilizzare: che non possono essere solo leggi e sentenze ma sono anche gli eventi in grado di influire sulla Costituzione vivente, dalla approvazione di un ordine del giorno in sede parlamentare all'esito di una consul-

tazione referendaria. Naturalmente si può distinguere tra fasi in cui prevalgono gli apporti legislativi da altre in cui incidono maggiormente le decisioni giurisprudenziali della Corte costituzionale e dei giudici ordinari, senza che ciò comporti una vera e propria mutazione del modello costituzionale.

A mero titolo esemplificativo richiamo tre diversissimi precedenti, peraltro di grande significato.

Il primo è rappresentato dalla sentenza n. 1 del 1956 di questa Corte che costituisce, malgrado le chiarissime differenze, una decisione analoga alla *Marbury vs Madison* nella situazione italiana, caratterizzata dalla opposizione del Presidente del Consiglio dell'epoca, a mezzo dell'Avvocatura dello Stato, alla competenza della Corte a giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge anteriori alla entrata in vigore della Costituzione. Colpisce ancora, al di là della motivazione essenzialissima su questo tema cruciale, la volontà autoassertiva della Corte di allora espressa nella formula iniziale di considerare "fuori discussione" la competenza esclusiva della Corte a giudicare della legittimità costituzionale delle leggi senza distinzione tra quelle anteriori e quelle posteriori alla Costituzione. La importanza di quella prima decisione andava oltre il pur relevantissimo tema della competenza della Corte: infatti è all'indomani di quella pronuncia che Piero Calamandrei, così pessimista sulle sorti della nostra Carta ancora nel saggio del 1955 (apparso nel volume laterziano "*Dieci anni dopo*"), non ebbe esitazione a scrivere che la Costituzione si era mossa (*La Stampa*, 16 giugno 1956). Né certo gli faceva velo l'essere intervenuto tanto efficacemente con il Professor Giuliano Vassalli e con altri autorevolissimi giuristi nelle controversie trattate a proposito dell'art. 113 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. Gli è che mai le sorti della Costituzione e quelle della giustizia costituzionale giunsero ad identificarsi come in quello straordinario evento: ad attuare la Costituzione era obbligato non solo il legislatore (ritenuto fino allora unico vero destinatario delle sue norme), ma anche,

in base alle sentenze di accoglimento della Corte, il giudice e ogni altro operatore del diritto.

Il secondo caso, veramente di tutt'altra natura, è il tormentato "dialogo costituzionale" che Aldo Moro propose al partito comunista di Enrico Berlinguer particolarmente nel discorso di Benevento (18 novembre 1977). Mentre prendeva atto delle dichiarazioni (anche a Mosca) del leader comunista sulla democrazia «come valore storicamente universale», Moro avanzava dubbi sulla vera sostanza di «un'originale società socialista», democraticamente fondata: a suo avviso i lineamenti di quella "autentica" società socialista rimanevano ancora indistinti poiché essi non si esprimevano in nessun modello riconosciuto ed al quale si facesse riferimento; come si configura – egli chiedeva – «la coesistenza di dati, quali quello del pluralismo sociale, della pluralità politica e i modi di rispetto della libertà in confronto alla gestione dell'economia»? Domande che corrispondono alla constatazione di Norberto Bobbio sulla mancata elaborazione in seno alla sinistra di un coerente pensiero in tema di Stato. Moro sarà poi rassicurato sulla natura ormai "costituzionale" del partito comunista in successivi colloqui con Berlinguer; ma ancora nella conversazione con Eugenio ossett del 18 febbraio 1978 (ma pubblicata il 14 ottobre di quell'anno), ribadendo la sua contrarietà al progetto di compromesso storico, respingerà l'idea di "società consociativa", non accettabile per l'Italia. Evidentemente, a differenza della "solidarietà nazionale", l'idea di società consociativa poteva *in nuce* precludere la reversibilità del potere una volta che questo fosse stato conquistato democraticamente dalla forza politica rappresentativa della classe operaia. Invece l'alternativa, nella prospettiva di Moro, non poteva essere disgiunta dall'alternanza tra partiti e schieramenti di partiti dotati di pari legittimazione. Alla fine, si può aggiungere, che, grazie anche alla forza integrativa della Costituzione, la tendenza ad includere nel circuito del governo, e non della sola rappresentanza, sarebbe prevalsa su quella ad escludere, che aveva caratterizzato gli anni della guerra fredda. E così lo

storico Franco De Felice poté affermare che in Italia il muro di Berlino era caduto con dieci anni di anticipo.

Il terzo evento è più vicino alla nostra esperienza, anzi è appena di ieri: mi riferisco all'esito del referendum del 25-26 giugno 2006 che forse è stato troppo sbrigativamente passato agli archivi.

E' arbitrario, a mio avviso, pretendere di pesare il voto ostile alla revisione in rapporto ai vari temi compresi nella riforma: *devolution*, forma di governo, bicameralismo. Sfugge così il carattere globale della deliberazione popolare che intese, per la prima volta dopo l'entrata in vigore della Carta, confermare esplicitamente il valore della Costituzione come testo unitario. Il che non preclude emendamenti correttivi o integrativi ma induce a rifiutare l'idea di grande riforma o di "progetto organico" di revisione. D'altra parte nel corso della campagna referendaria è apparso chiaramente lo stretto collegamento tra prima e seconda parte della Costituzione: taluni squilibri, provocati, ad esempio, nelle competenze degli organi di garanzia o nell'ordinamento costituzionale della Magistratura, possono compromettere la tutela delle situazioni soggettive considerate nella prima parte.

Dal richiamo puntuale ad alcune significative vicende conviene passare ad una esposizione sommaria degli svolgimenti interpretativi ed attuativi che hanno interessato le due parti della Costituzione, includendo nella prima anche gli articoli dedicati ai principi fondamentali.

Storicamente possiamo dividere le stagioni della Costituzione tra quella dedicata alla sua attuazione e l'altra caratterizzata dai tentativi di revisione. La prima, immediatamente successiva alle elezioni del 18 aprile 1948, si distingue per ritardi e accelerazioni, queste ultime realizzate particolarmente dopo l'inizio della Presidenza Gronchi. Ma al di là di geli e disgeli ciò che conta in ordine all'attuazione in senso alto della Carta è la lunga attesa delle grandi riforme di struttura, come si disse allora, pensando di trarre da alcuni articoli sui principi, e specialmente dal secondo comma dell'art. 3

Cost., la forte spinta ad una *renovatio* delle strutture sociali che eccedesse il pur non trascurabile riformismo del periodo centrista. Per la verità il testo della Carta, approvato anche da liberali come Einaudi e Corbino, era suscettibile di interpretazioni meno palingenetiche, come dimostrava la stessa discussione svoltasi nell'Assemblea Costituente a proposito di pianificazione economica e condotta vittoriosamente, a difesa della iniziativa economica privata, proprio dagli economisti liberali che ho appena nominato. L'attesa di grandi riforme era particolarmente viva negli ambienti azionisti, in quelli della sinistra democristiana e in alcuni esponenti dell'*élite* socialista e comunista, sebbene l'atteggiamento di Togliatti, anche in sede di Assemblea Costituente, fosse assai più cauto e riservato. La "rivoluzione promessa" di cui scrisse Calamandrei, oscillava tra il superamento del capitalismo e il meno ambizioso riformismo del partito laburista inglese (Governo Attlee – Morrison) e del *New deal rooseveltiano*: certamente l'ombra della grande crisi degli anni 1929-1933 si proiettava anche nel secondo dopoguerra alimentando spinte egualitarie e sfiducia nell'economia di mercato. Diffusa era peraltro l'esigenza di una "democrazia sostanziale" che tenesse conto dell'uomo "situato" nelle sue condizioni concrete; anche perché l'art. 3, secondo comma, proposto da Lelio Basso e ispirato da Massimo Severo Giannini, si richiamava proprio alla diversa effettività nel godimento dei diritti. Per rendersi conto della grande delusione seguita alla mancanza delle grandi riforme o alla loro inadeguatezza è sufficiente rileggere le pagine di Costantino Mortati, illustre costituente, e già giudice di questa Corte, nel commento all'art. 1 della Costituzione (per il Commentario Branca-Pizzorusso); quel disincanto, condiviso da altri studiosi, aveva origine nella consapevolezza che l'esercizio delle libertà poteva diventare effettivo solo se preceduto dalla liberazione dal bisogno e dalla disoccupazione. E questa angosciosa aspettativa trasformava le norme della Costituzione sui diritti sociali in un programma di governo per le prime legislature della Repubblica.

Fu proprio l'azionista Leo Valiani, che come politico aveva ricostruito l'avvento di De Gasperi nei termini di una vicenda restauratrice, a spiegare e a giustificare poi da storico, e da grande storico, il perché in Italia le famose riforme di struttura o non erano possibili o erano superflue. Si tratta di pagine poco note perché contenute nelle conclusioni di un convegno da lui presieduto sulla nascita della Repubblica nel 1987, conclusioni che, a differenza delle relazioni su argomenti più specifici, vengono trascurate nella letteratura corrente. Valiani dimostrava che l'Italia, con la istituzione dell'IRI e le scelte adottate per fronteggiare la crisi del 1929, aveva anticipato l'interventismo statale nell'economia accolto poi in altri paesi mentre alcune delle riforme proposte (come quelle sui Consigli di gestione) contrastavano troppo con la necessità di efficienza richiesta dalla dinamica industriale.

D'altra parte le liberalizzazioni antiprotezioniste intraprese da La Malfa nei governi degasperiani dopo il 18 aprile 1948 dimostravano l'indipendenza del potere politico anche rispetto ai cosiddetti poteri forti dell'economia privata. La Costituzione resse dunque anche al trauma delle riforme mancate; ma non sappiamo fino a che punto quello stato d'animo di *élites* progressiste, tradotto in volgare, abbia promosso negli anni settanta il ribellismo giovanile e le sue peggiori degenerazioni.

Un'altra questione di principio riguardò, alla fine degli anni novanta, la cosiddetta Costituzione economica e cioè la normativa contenuta negli articoli 41-47 della Carta. Si contestava la incompletezza di questa disciplina in tema di impresa, mercato, concorrenza e comunque una impostazione che lasciava troppo spazio all'interventismo statale nell'economia; né si ritenevano sufficienti a integrare su questi temi il nostro ordinamento le norme del Trattato sulla Comunità economica europea. Oggi questa posizione critica sembra superata quantomeno a proposito della tutela della concorrenza espressamente inclusa nella legislazione di esclusiva competenza statale. Questa regola, contenuta nella lettera e) dell'art. 117,

comma secondo, del testo costituzionale modificato dalla riforma del Titolo V, è stata largamente utilizzata dalla Corte a proposito di limiti al potere legislativo delle regioni. Ma essa è rilevante su un piano più generale perché configurerebbe una forma dell'utilità sociale prevista dall'art. 41, secondo comma, Cost., questa volta a favore dei consumatori. Più in generale la nostra Costituzione economica corrisponde all'esigenze dello Stato di benessere di tipo europeo, che non si contrappone certo all'ispirazione del celebre discorso del Presidente Roosevelt sulle quattro libertà, letto al Congresso il 7 gennaio 1941. Del resto, superata in larga misura l'esperienza della economia mista, il nostro paese è impegnato a creare le condizioni economiche perché possa realizzarsi anche in Italia uno Stato di benessere più vicino a quello sperimentato nei maggiori paesi d'Europa specialmente in tema di libertà "dal bisogno". D'altra parte, malgrado le limitazioni derivanti dai principi dell'Unione, rimane disponibile la cosiddetta sovranità fiscale che dovrebbe essere esercitata anche a fini redistributivi, secondo una interpretazione sistematica delle norme della costituzione economica.

Non si può certo escludere che in un futuro meno vicino si possa integrare la prima parte della Costituzione con nuovi diritti riconosciuti già dalla giurisprudenza costituzionale, ma è indubbio che è la seconda parte a richiedere un intervento riformatore: esso appare, per le ragioni che sommariamente richiamerò, di natura per così dire fisiologica.

E' ormai risalente, già ai lavori dell'Assemblea costituente, la consapevolezza che per ragioni di vicendevolesse diffidenza sulle prospettive politiche future, la disciplina della forma di governo parlamentare disposta nel testo degli articoli 92-96 Cost. sia inadeguata a garantire (o almeno a promuovere) la stabilità e la capacità decisionale del governo. I tentativi stabilizzatori previsti nell'ordine del giorno Perassi (tanto noto quanto disatteso) sono stati più che altro una manifestazione di desideri irrealizzati: ma certo non inutile perché l'ordine del giorno ha avuto il merito di indicare, an-

che dopo la fine dell'opera costituente, la fisionomia di riforme integrative, fisiologiche, appunto, perché costituite da dispositivi contenuti sicuramente all'interno della forma di governo prescelta e in armonia con quegli equilibri istituzionali, cui si è giustamente richiamato il Presidente della Repubblica, nel discorso alle Camere riunite il 23 gennaio di quest'anno.

Dal potere di proposta della revoca dei ministri, dalla nuova disciplina del rapporto fiduciario monocamerale, alla sfiducia costruttiva si impone una serie di integrazioni del testo che assimili, modernizzandola, la nostra forma di governo a quelle tedesca e spagnola (e tendenzialmente a quella inglese nei risultati di rafforzamento del potere governativo). Mi limito a sottolineare per il rapporto fiduciario che, su iniziativa di Egidio Tosato, secondo gli artt. 87 e 88 del progetto della Commissione dei 75, la fiducia doveva essere conferita al governo e revocata in ultima istanza (dopo la sfiducia di una Camera) dalla sola Assemblea nazionale, composta, come è noto, dai membri delle due Camere. Dunque, il rapporto fiduciario doveva intercorrere rispetto ad un solo organismo parlamentare, degradandosi la sfiducia nell'ambito di una Camera a occasione per una ultima e decisiva verifica da parte dell'Assemblea nazionale. Lasciando da canto la farraginosità di questo impianto, vengono però in rilievo due dati: l'intento stabilizzatore della continuità di governo da una parte e il tentativo di non rendere più difficile con il bicameralismo l'efficienza del potere governativo valorizzata dall'ordine del giorno Perassi. Naturalmente si deve aggiungere la necessità dell'adozione di una legge elettorale che asseconi la riforma costituzionale e una strutturazione partitica che congiunga l'ufficio di Primo ministro con quello di *leader* del partito o della coalizione vittoriosa. Su un piano più generale emerge sempre più, anche nei lavori della Commissione presieduta da Édouard Balladur alla fine del 2007, la difficoltà, si direbbe l'impossibilità, di prevedere una forma di governo diversa da quella parlamentare e dall'altra presidenziale, secondo il modulo statunitense: un assetto di potere governativo che rispetti

l'equilibrio dei poteri mediante l'esercizio di efficaci, reciproci controlli. In una intervista del 20 maggio 2006 Robert Badinter, già Presidente del Conseil Constitutionnel, constatava, al contrario, che in Francia «era scomparsa la responsabilità politica». La gravità di questa affermazione si collega alla domanda del perché la forma di governo della V Repubblica francese non sia stata accolta, come sembrava qualche anno fa, nei paesi dell'est-europeo e sia praticata solo in Francia. La risposta si lega probabilmente alla impossibilità di riprodurre il singolarissimo precedente dell'esperienza gollista; il generale presidente compensava infatti la conquista (contro le norme della Costituzione scritta) dei poteri di capo del governo, compreso quello di revoca del primo ministro, con il ripetuto ricorso ai referendum accompagnati dalla richiesta di fiducia al popolo francese: così accadde fino al 1969 in cui la riezione referendaria della riforma proposta dal Presidente provocò le sue dimissioni. Insomma, per lui la durata della carica non era una rendita: sapeva mettersi in gioco, mentre nessuno dei suoi successori, che pure ne ereditarono i vastissimi poteri, ha mai posto la questione di fiducia al corpo elettorale. Del resto sarebbe azzardato sostenere oggi che la crescita economica sia legata a questa scelta istituzionale dal momento che è proprio nei paesi europei prima citati, tutti a regime parlamentare, che si è realizzata recentemente la più elevata crescita dell'economia. D'altra parte dobbiamo constatare che anche in Italia l'investitura diretta del vertice dell'esecutivo di regioni ed enti locali non è di per sé in grado di garantire contro fenomeni macroscopici di disfunzione nei servizi e di malgoverno delle strutture amministrative. E' dunque sperabile che la nuova legislatura possa sciogliere il voto espresso nell'ordine del giorno Perassi, prossimo alla realizzazione nelle proposte articolate della Commissione bicamerale De Mita-Jotti nel 1994 e ripreso meritoriamente nella iniziativa della Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati durante la XV Legislatura. Aggiornamenti e coordinamenti sono pure auspicabili per la più chiara distinzione delle competenze tra

Stato e regioni, e per una ulteriore riduzione del contenzioso, possibilmente con una legge ordinaria che tenga conto della incisiva giurisprudenza in materia formata in questi ultimi anni dalla Corte costituzionale. Tale giurisprudenza ha preso le mosse, specie a partire dalla rilevantissima sentenza n. 303 del 2003, dalla consapevolezza che la soddisfazione di esigenze unitarie non poteva essere affidata, specie dopo la estensione dei poteri legislativi regionali realizzata con il nuovo Titolo V, soltanto alla determinazione dei principi fondamentali delle materie o agli interventi del potere sostitutivo dello Stato, di cui all'art. 120 della Costituzione. Ed è consequenziale a tale presa d'atto che si sia ricorso spesso al rimedio delle intese tra Stato e regioni. Naturalmente il problema più delicato resta sempre quello di sceverare le vere esigenze unitarie, discendenti dall'art. 5 Cost., dalle rivendicazioni centralistiche delle amministrazioni statali.

Guardando alla esperienza dell'ordinamento repubblicano in questo sessantennio si può constatare che c'è stata una varietà di stagioni, in cui gli organi parlamentari e governativi hanno fatto fronte con diversa tempestività e intensità a compiti di grande rilievo. Questo vale anche per una decade, come quella degli anni settanta, contristati dalla violenza terroristica, ma anche ricchi di notevolissime riforme (cito solo lo Statuto dei lavoratori, la profonda modifica del diritto di famiglia e l'istituzione del Servizio sanitario nazionale). Ma alla discontinuità delle vicende legislative e di governo ha fatto riscontro il costante, continuo funzionamento degli organi di garanzia. Su piani diversi, Presidente della Repubblica e Corte costituzionale hanno risposto pienamente alle aspettative che i costituenti più illuminati avevano riposto in queste strutture, nuova per nuovi poteri quella del Capo dello Stato, nuovissima da ogni punto di vista quella della giustizia costituzionale. Più in particolare, per quello che riguarda questa Corte, è doveroso prendere atto del contributo evolutivo che la sua giurisprudenza ha dato alla vita costituzionale dell'Italia. Come ha affermato nel suo discorso in Campidoglio per il

cinquantennio della Consulta il Presidente emerito Zagrebelsky, il contributo interpretativo-creativo della Corte ha certo valorizzato i principi e le regole della Carta ma ha insieme risparmiato al Paese modifiche costituzionali e legislative che altrimenti avrebbero impegnato gli organi di indirizzo politico. Il mix di emendamenti costituzionali e legislativi, congiunti alle pronunce più significative della Corte, hanno conferito all'ordinamento vivente una continua dinamica che corrisponde alla complessità della vita contemporanea. La Corte ha elaborato la dottrina dei principi supremi che, al di là delle occasioni in cui sono stati enunciati, hanno dato una fisionomia più percepibile al vertice delle nostre fonti, segnando un limite anche alle revisioni costituzionali realizzate con il procedimento dell'art. 138 della Costituzione. Ma il potere legislativo, anche dopo il referendum del giugno 2006, sembra sordo alla necessità di rendere meno agevole il processo parlamentare di revisione in analogia a quanto è previsto in altre costituzioni (a partire da quella tedesca); altrimenti si pone a rischio la rigidità stessa della Carta, minacciata dalla variabilità delle maggioranze, relative nel voto del paese, ma assolute nell'assegnazione dei seggi, e che perciò si ritengono abilitate a revisioni senza limiti, tali da mettere in pericolo anche i principi supremi. Tra tali principi la Corte ha individuato quello di laicità, in un significato positivo ed accogliente sia per chi crede che per chi non crede. Inoltre, la Corte ha emesso nelle c.d. materie eticamente sensibili (aborto, plagio, talune aspettative da unioni di fatto) sentenze ricche di umanità e di saggezza.

Il contributo dato dalla Corte, non solo con le sentenze di illegittimità costituzionale, ma pure con quelle interpretative, è stato enorme, anche perché ha valorizzato nel legislatore l'inclinazione a orientarsi in senso conforme alla Costituzione. In tema di fonti la Corte ha meritoriamente impedito che continuasse la reiterazione dei decreti legge e nel 2007 ha escluso, in un caso limite, la sussistenza dei requisiti di necessità e di urgenza di una norma, malgrado l'avvenuta leg-

ge di conversione. Si possono poi ricordare varie pronunzie, specialmente in tema di manifestazione del pensiero, anche se a proposito di garanzie del pluralismo radiotelevisivo e di parità di trattamento in questo settore alcune sentenze, forse ad efficacia troppo differita, non hanno più recuperato effettività. Del resto la Costituzione, in una notevole misura, presuppone e assume, per così dire, il conflitto, impedendo che esso degeneri, travolgendo le regole della pace tra i consociati. Per sintetizzare taluni dei più rilevanti interventi della Corte, basterà dire che essa ha operato in un primo tempo per espungere dall'ordinamento norme della legislazione fascista e prefascista in contrasto con i precetti liberali della Costituzione e successivamente ha dato riconoscimento e agibilità ai diritti sociali di vecchia e nuova generazione (a partire dal diritto alla salute) con riflessi di forte impatto per l'attuazione del principio di ragionevolezza. Oltre alla tutela delle garanzie nel processo, specialmente in quello penale, molte sentenze o ordinanze hanno vagliato le nuove regole sulla immigrazione, con particolare riguardo a quella clandestina. Né sono mancate pronunzie nel campo della pubblica amministrazione (*spoil system*) o della tutela ambientale. Di norma la giurisprudenza della Corte è risultata ossettii a favore dei diritti e in particolare a quelli di libertà e parimenti si è voluto dare piena attuazione al principio di eguaglianza facendo cadere privilegi a favore dei titolari delle più alte cariche dello Stato, ritenuti in contrasto con la parità di trattamento e con il diritto di difesa.

Decisivo è risultato l'intervento della Corte per l'apertura del sistema normativo al diritto sopranazionale: malgrado il lungimirante art. 11 e poi l'art. 117, primo comma, della Costituzione, non sarebbe stato altrimenti possibile ritenere legittima l'efficacia diretta delle fonti comunitarie nel nostro ordinamento, la loro prevalenza sul diritto interno e infine la possibilità per ogni giudice di disapplicare le norme interne quando fossero contrastanti con le fonti comunitarie. E' pure evidente che con ciò si è accolta anche la tutela a livello sopra-

nazionale dei diritti, in base all'art. 11, e, per la Convenzione dei diritti dell'uomo, mediante l'art. 117 Cost, primo comma, conferendosi efficacia, diretta o indiretta, alle pronunce della Corte di Lussemburgo e a quella di Strasburgo. D'altra parte, come è noto, l'art. 11 della Costituzione, in analogia ad una clausola del Preambolo della Costituzione francese 27 ottobre 1946, è diretto a promuovere, mediante limitazioni di sovranità (e in condizione di parità con gli altri Stati) un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni: e questa forte aspirazione alla pace, così legata alle vicende catastrofiche del secondo conflitto mondiale, è accentuata, nel testo proposto da Giuseppe ossetti, dalla rinuncia alla guerra come strumento di conquista o di offesa alla libertà degli altri popoli: rinuncia che qualifica anche gli interventi militari previsti nell'ambito di organizzazioni internazionali e sopranazionali rivolte ad assicurare il mantenimento della pace e della giustizia fra i popoli. E' doveroso notare a proposito della tutela giurisdizionale multilivello che sarà necessario superare le zone franche dal giudizio di costituzionalità persistenti soprattutto in tema di leggi elettorali, di tutela dell'onore dei cittadini nell'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. e di verifica della legittimità dei risultati delle elezioni. Sarebbe infatti paradossale, a tacere altre ragioni, che di tali questioni potessero essere investiti giudici sopranazionali e non invece giudici italiani (e in particolare la Corte costituzionale). Talune discrasie si sono, comunque, già prodotte.

La Costituzione repubblicana, anche grazie alle trasformazioni sommariamente ricordate, realizzatesi in sei decenni, ha dimostrato con la sua tenuta di possedere una prudente elasticità e attitudine a "comprendere" con i suoi principi fenomeni non prevedibili dai costituenti: e tutto ciò senza perdere di significanza. Infatti questa apertura al nuovo si è sempre svolta all'interno dei principi del costituzionalismo maturato nella seconda metà del ventesimo secolo (personalismo, pluralismo, Stato democratico, libertà, giustizia sociale, organizzazione "diffusa" dei poteri che assicuri equilibrio e controllo

reciproco, sistema di garanzie): un nucleo forte di costituzionalismo coerentemente accolto nella nostra Costituzione.

Per concludere non mi resta che rivolgere l'antico augurio a chi dà opera al bene comune dentro e fuori questo palazzo: chi verrà dopo possa far meglio di chi ha operato prima. *Faciant meliora sequentes.*

Leopoldo Elia

Finito di stampare nel mese di novembre 2009
da Grapho 5 Fano