

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Il Contributo di Leopoldo Elia ai lavori della cosiddetta Bicamerale D'Alema

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/125969> since

Publisher:

Edizioni Scientifiche italiane

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

Il contributo di Leopoldo Elia ai lavori della cosiddetta Bicamerale D'Alema

di Anna Mastromarino

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'esperienza della c.d. Bicamerale D'Alema. – 3. La presidenza Elia. – 4. Istanze di cambiamento e revisione costituzionale. – 5. La forma di Stato. – 6. Il bicameralismo. – 7. Conclusioni.

1. *Introduzione*

L'opera del Professor Leopoldo Elia suscita immediata ammirazione, per il numero dei suoi interventi, per la capacità dimostrata nel saper cogliere le ispirazioni suscitate dall'esperienza delle cariche ricoperte, per la varietà dei temi di cui si è occupato.

In un tempo in cui la specializzazione sembra essere un valore assoluto, Leopoldo Elia dimostra, con la sua attività scientifica e pubblica, che cosa vuol dire essere un «giurista» a tutto tondo. Leggere i suoi scritti significa compiere un viaggio nel diritto pubblico: un viaggio emozionante per chi è alle prime armi. Attraverso le sue riflessioni, infatti, si va facendo strada l'idea che la pluralità degli argomenti trattati non solo non disperde, ma, anzi, rappresenta la spina dorsale di un più ampio discorso intorno allo Stato.

Anche prestando attenzione alla sua attività politica, infatti, non si ha mai l'impressione di uno iato fra la funzione istituzionale e la passione per il diritto. Resta fedele all'una e all'altro, con l'onestà di chi, in entrambe i campi, persegue un'idea: la salvaguardia dello Stato, della sua integrità istituzionale, sociale, costituzionale¹.

Queste considerazioni possono rappresentare il punto di partenza per avvicinarsi al pensiero del Professor Elia: una possibile chiave di lettura, certo non l'unica, ma, probabilmente, fra le più efficaci per

¹ Come ricorda Livio Paladin nella presentazione degli *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 1999, XII, «anche i suoi articoli giornalistici, divenuti frequenti negli ultimi anni, concorrono a confermare l'inestricabile intreccio fra la sua vastissima preparazione costituzionalistica di base e le sollecitazioni della politica quotidiana».

comprendere l'essenza della sua presidenza durante i lavori del comitato forma di Stato nella Bicamerale cosiddetta D'Alema e, più in generale, per ricostruire il ruolo che egli ha giocato nelle vicende riguardanti la trasformazione del sistema regionale italiano.

2. *L'esperienza della c.d. Bicamerale D'Alema*

La legge costituzionale n. 1 del 24 gennaio 1997, con la quale si provvede a derogare all'*iter* di revisione costituzionale al fine di pervenire, dopo tanti infruttuosi tentativi², alla «grande modi-

² Gli anni Ottanta si inaugurano nella prospettiva di un rinnovamento della Costituzione. La fase di riforma delle istituzioni che sembrava volersi porre se non in alternativa, almeno in termini paritari rispetto alla precedente stagione di attuazione del testo del 1948, si apriva in quegli anni, per essere destinata a protrarsi inesorabilmente sino ai giorni nostri. Nei primi tempi essa fu caratterizzata dalla costituzione di gruppi di lavoro in sede referente, la cui attività fu pressoché sempre arretrata dalle condizioni di instabilità politica in cui versano le istituzioni italiane in quel periodo. Così nel secondo governo Spadolini del 1982, quando vennero istituiti due comitati monocamerale sotto la presidenza dell'on. Riz e del sen. Bonifacio; così nel 1983, quando, essendo Presidente del Consiglio dei ministri l'on. Craxi, si diede luogo alla formazione di una «Commissione bicamerale per le riforme istituzionali» successivamente denominata «Bozzi», dal nome del suo Presidente. Diversa negli intenti, ma accomunata dalla medesima sorte, la vicenda relativa alla cosiddetta Commissione De Mita-Iotti. Nel 1992, con due atti monocamerale, si provvedeva alla formazione di «una Commissione bicamerale con il compito di una globale ed organica revisione della Costituzione nell'articolazione delle diverse istituzioni... provvista dei poteri e dei mezzi conoscitivi e di indagine previsti dai regolamenti parlamentari». Essa era, pertanto, a differenza delle precedenti esperienze meramente consultive, una Commissione chiamata a prendere in esame le proposte di revisione costituzionale relative alla seconda parte della Costituzione, nonché i disegni di legge in materia elettorale presentati alle Camere e, successivamente, a elaborare «un progetto organico di revisione dei suddetti titoli della Costituzione, comprensivo dei sistemi elettorali per gli organi costituzionali». Dopo le elezioni del marzo del 1994, il primo governo Berlusconi, (ai sensi del I comma dell'art. 29, della legge 400/1988 secondo cui il Presidente del Consiglio dei ministri «può avvalersi di consulenti e costituire comitati di consulenza, di ricerca o di studio su specifiche questioni»), volendo dare nuovo impulso alla mai pienamente decollata azione riformatrice dello Stato, istituiva un «Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali». La costituzione di quello che venne comunemente conosciuto come Comitato Speroni presentava evidenti segni di discontinuità rispetto alle trascorse esperienze, essendo formato da esperti ed essendo stati ad esso assegnati obiettivi assai più precisi e puntuali rispetto a quanto accaduto in passato. Pur presentato al Consiglio dei ministri, il testo non fu neppure discusso: la crisi del governo Berlusconi trascinò con sé l'ennesimo tentativo di addivenire ad un concreto confronto parlamentare in tema di riforme istituzionali. Nel 1996, infine, si assiste al fallimento di quello che fu mediaticamente definito il «tentativo Maccanico», sostenuto da un governo di unità nazionale con il compito di affrontare nodi irrisolti dell'ordinamento:

fica»³ della Carta del 1948, è figlia di un dibattito che si apre negli anni Ottanta e che raggiunge il suo apice in corrispondenza della grave crisi politica che attraversa l'Italia nei primi anni Novanta.

Allora, infatti, da più parti era stata evidenziata la necessità di mettere mano alla modifica dell'art. 138 o quantomeno di intervenire nel senso di un suo superamento⁴, al fine di poter rendere più agevole il procedimento di revisione costituzionale, per aprire la strada al rinnovamento di una Costituzione ritenuta ormai inadatta a far fronte alle esigenze del sistema politico e sociale italiano.

Con la legge costituzionale n.1/1997 veniva, dunque, istituita una «Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, composta

si ponevano, dunque, le basi per quella che sarebbe stata la successiva esperienza della Bicamerale D'Alema. La bibliografia sul tema è decisamente vasta. Si rimanda fra gli altri a P. COSTANZO, G.F. FERRARI, G.G. FLORIDIA, R. ROMBOLI e S. SICARDI (a cura di), *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. I progetti, i lavori, i testi approvati*, Padova, Cedam, 1998; A. DI GIOVINE, *Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997*, in *Quad. cost.*, 1997, 383 ss.; M. OLIVETTI, *La Commissione Bicamerale sulle riforme costituzionali: profili storico-istituzionali e rilievi di ordine procedimentale*, in *Iustitia*, Anno I, 1997, 159 ss.

³ In particolare S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, in A.A. CERVATI, S.P. PANUNZIO e P. RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, 113 ss.

⁴ Nei primi anni ottanta Gianfranco Miglio aveva aperto un dibattito intorno alla esigenza di andare oltre l'iter di revisione proposto dai costituenti con l'art. 138. Egli considerava preferibile l'elaborazione, in seno ad un comitato di esperti, di un testo che sarebbe stato solo in un secondo tempo sottoposto all'attenzione del Parlamento. L'approvazione delle Camere ne avrebbe determinato l'entrata in vigore. L'eventuale opposizione avrebbe dato luogo a due possibili esiti: la decadenza del progetto, nel caso in cui si fossero espressi negativamente almeno i due terzi dei parlamentari; la sua automatica sottoposizione a referendum popolare, qualora i voti negativi non avessero raggiunto la maggioranza qualificata. Cominciò, dunque, a farsi strada l'idea circa la possibilità di ricorrere ad un procedimento di revisione costituzionale sostanzialmente alternativo rispetto a quello di cui all'art. 138. Si parlò in proposito di «sbrego della Costituzione», ritenendo che la via per modificare l'art. 138 era scritta nel medesimo articolo. Ma per lo più le forze politiche sembravano ormai concordi circa la necessità di addivenire ad un accordo che permettesse non la abrogazione/modifica dell'art. 138, bensì la sua deroga *una tantum*, al fine di superare l'empasse in cui si trovava la fase delle riforme istituzionali, attraverso l'alleggerimento della fase parlamentare (con la costituzione di una commissione bicamerale *ad hoc*) e la valorizzazione della partecipazione popolare al procedimento (con la previsione di una consultazione referendaria obbligatoria). In generale, sul dibattito circa l'inidoneità dell'art. 138 della Costituzione a traghettare il nostro ordinamento verso una grande riforma si veda T. GROPPI, *La revisione della Costituzione. Commento all'art. 138 della Costituzione*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. III, UTET, Torino, 2006, in particolare 2720 ss.

da trentacinque deputati e trentacinque senatori, nominati rispettivamente dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente del Senato della Repubblica su designazione dei Gruppi parlamentari, rispettando le proporzioni esistenti fra i gruppi medesimi» (art. 1, comma 1).

Si segnava immediatamente la distanza fra l'esperienza della Bicamerale cosiddetta D'Alema, dal nome del suo Presidente, rispetto a quella delle precedenti commissioni, istituite per addivenire all'approvazione (/proposizione) di «riforme istituzionali» e non «costituzionali». Così, se da una parte sembrava essere esclusa la possibilità di prevedere, fra i temi di riflessione, un ripensamento del sistema elettorale italiano, dall'altra, nel silenzio della legge, restava compresa fra i possibili oggetti di riforma la sezione II del titolo VI, parte II della Costituzione. Ciò, pur non legittimando alcun intervento rispetto all'art. 139, evidentemente al di fuori della portata di un organo «costituito», sembrava permettere alla Commissione bicamerale di intervenire, qualora l'avesse ritenuto necessario, direttamente sull'art. 138.

I lavori della Bicamerale D'Alema erano articolati su quattro comitati, dedicati, rispettivamente, alla forma di Stato, alla forma di governo, al sistema delle garanzie, al Parlamento e alle fonti normative, nonché alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Per ciascun comitato, composto da diciannove membri (meno quello relativo allo studio della forma di Stato, che contava ventuno componenti) si procedette alla nomina di un Presidente e di un relatore.

A Leopoldo Elia venne affidata la presidenza del comitato sulla forma di Stato.

I lavori in sede decentrata si protrassero dal 5 marzo sino alla fine del mese di maggio. In particolare, per quanto riguarda la Commissione presieduta dal Professor Elia, essi si chiusero il 22 di maggio, quando il relatore, on. D'Onofrio, presentò la propria relazione finale al *plenum* della Bicamerale, che l'approvava.

La centralità del comitato forma di Stato nell'economia generale dei lavori della Bicamerale apparve immediatamente evidente. In tal senso, basti ricordare che, assodato che fosse necessario un coordinamento fra i diversi comitati in relazione alla plurime proposte che si andavano formulando, si procedette ad organizzare quattro sedute di concertazione, alle quali partecipavano non più di due comitati per volta: quello relativo alla forma di Stato fu presente a tutti gli incontri.

Il dibattito intorno alle scelte da compiere per procedere all'eventuale modifica della forma di Stato della Repubblica italiana, infatti, mise in luce alcuni nodi, che difficilmente avrebbero potuto essere

sciolti senza tenere conto della direzione assunta dagli altri comitati. Si trattava, in particolare, di coordinare le scelte assunte in materia di bicameralismo e di valutare la compatibilità della forma federale, rispetto alle opzioni prese in considerazione relativamente alla forma di governo italiana.

Non vi è dubbio che se anche il confronto nel comitato fu per lo più monopolizzato dalle scelte da assumere intorno all'eventuale trasformazione del «tipo» di Stato, esso non poteva non spingersi a tracciare un quadro complessivo delle conseguenze che questa trasformazione avrebbe necessariamente avuto sulle relazioni tra i diversi elementi costitutivi dello Stato, come la stessa denominazione della sottocommissione sembrava, del resto, richiedere.

3. *La presidenza Elia*

La riflessione intorno ai tipi e forme dello Stato non paiono aver rappresentato un filone centrale nella bibliografia scientifica di Leopoldo Elia.

Non di meno, come si è detto, anche rispetto a questo tema è possibile rintracciare alcune linee guida, che emergono anche grazie ad alcuni suoi interventi giornalistici. È possibile, così, anche in questo campo d'indagine *a latere*, rintracciare una posizione solida, funzionale allo Stato, inteso come apparato efficace ed efficiente sul piano delle garanzie e della rappresentanza.

La sua «presidenza» durante l'esperienza della Bicamerale D'Alema si caratterizza per il costante riferimento al diritto comparato; per la precisione tecnica del linguaggio adoperato; per l'apertura dimostrata rispetto al cambiamento.

L'esperienza istituzionale delle altre democrazie contemporanee rappresenta l'orizzonte entro il quale Leopoldo Elia si muove al momento di immaginare il nuovo assetto territoriale italiano. La comparazione costituisce il metodo di indagine e lo strumento di previsione attraverso i quali avanza ipotesi, procede nell'analisi del «caso Italia», evidenzia similitudini e differenze per formulare previsioni attendibili⁵.

Quest'attitudine, del resto, non fa che avvalorare quanto ricordato

⁵ Si veda ancora la presentazione di Livio Paladin, cit., XX: «è proprio la sua larga visione storica e comparatistica che lo ha reso e lo rende assai diffidente nei confronti delle facili proposte imitative di altri regimi costituzionali, spesso ignare dei fallimenti di quei sistemi e delle difficoltà che incontrerebbe il loro trapianto in Italia».

circa la sua propensione a non abdicare mai al suo ruolo di giurista, anche nelle sedi politiche. I suoi interventi nel comitato sono sempre chiari e puntuali al pari dei suoi scritti scientifici; il linguaggio utilizzato è quello tecnico degli addetti ai lavori e non scade mai nel pressapochismo; i termini sono usati sempre con precisione e mai a fini meramente politico-mediatici.

Quella del Professor Elia è, dunque, una direzione dei lavori rigorosa, ma non per questo «statica».

Nonostante l'evidente attaccamento al testo costituzionale (che traspare in ogni suo scritto), e nonostante le accuse di conservatorismo e di eccessiva cautela che in più di una occasione gli vennero mosse, a ben vedere, gli interventi del Professor Elia nella Bicamerale sono un continuo incentivo alla ricerca del nuovo. Sono le considerazioni di un animo «giovane», mai ancorato al passato, anzi curioso rispetto al futuro. Il cambiamento non lo intimorisce: per lui rappresenta, piuttosto, una sfida, da affrontare, però, necessariamente con le armi del diritto costituzionale.

Perché è questo il nocciolo duro della sua presidenza: la tutela dell'ordinamento costituzionale, che non si concreta attraverso la difesa ad oltranza del dettato costituzionale, ma che anzi può essere attuata anche per mezzo di una sua modifica, purché tesa ad implementare e non a svilire i principi fondamentali che sono alla base della Costituzione italiana.

4. *Istanze di cambiamento e revisione costituzionale*

La funzione propulsiva di Leopoldo Elia nella Bicamerale appare ancora più apprezzabile perché svolta da un uomo che sin dall'inizio non pare essere stato pienamente convinto della bontà istituzionale dell'esperienza delle commissioni De Mita-Iotti, prima, e D'Alema, dopo⁶.

Nel 2006, alla vigilia del *referendum* confermativo relativo all'ampio progetto di riforma costituzionale elaborato ed approvato a maggioranza assoluta dall'allora governo di centro-destra⁷, non esitava a

⁶ Intervistato da M. CAPRARA, *Elia: i cambiamenti li fa il Parlamento e con le procedure indicate dal 138*, in *Corriere della sera*, del 29 maggio 1996, L. Elia non esitava nel manifestare la sua convinzione che le «innovazioni necessarie all'Italia sono realizzabili secondo le vie classiche: le procedure indicate dall'art. 138 della Costituzione, forse utilizzando una Commissione bicamerale solo per la fase istruttoria». Senza alcun bisogno di un'assemblea costituente».

⁷ Nel corso dell'*iter* che ha portato alla approvazione in Parlamento del testo di riforma costituzionale, successivamente respinto dagli elettori con il *referendum* con-

dichiararsi favorevole rispetto ad una modifica dell'art. 138, ma in termini assolutamente contrari all'opinione politica dominante.

Egli, infatti, auspicava l'intervento di una riforma volta ad aggravare ulteriormente il procedimento di revisione costituzionale «per mettere in sicurezza la rigidità della Costituzione sminuita dal sistema elettorale maggioritario o a premio di maggioranza». Appare piuttosto evidente la sua volontà di allontanarsi tanto dalla pervadente «psicosi dell'azzeramento» quanto dalla attesa messianica della fase costituente che a periodi alterni sembrano essersi impadronite del dibattito politico italiano⁸.

Riteneva, infatti, che i vantaggi cui avrebbe condotto un irrigidimento dell'*iter* di cui all'art. 138 Cost., avrebbero di gran lungo potuto superare le perplessità emergenti, sostenendo che «non è per colpa dell'art. 138 se le riforme della XIII e XIV legislatura hanno prestato il fianco a tante critiche e contestazioni. Dunque bisogna finalmente mettere in soffitta l'idea della «riforma organica» della seconda parte della Costituzione che ha alterato lo spirito dell'ultima Bicamerale (quella presieduta dall'on. Bozzi non aveva poteri): l'alterazione è bene espressa dalla formula «percorso costituente» che mette in crisi la distinzione tra revisione costituzionale ed attività costituente in tema di principi supremi, che sono stati adottati nel 1947 dall'Assemblea eletta il 2 giugno 1946. Insomma nella scelta del metodo di revisione per emendamenti di tipo statunitense non c'è nulla di conservatore, ma soltanto il tentativo di evitare gli errori compiuti in passato. Le bicamerali, la Costituente, le Convenzioni, specie se con poteri redigenti, appaiono strumenti inidonei, per eccesso o per difetto, a realizzare quelle revisioni anche importanti che tendano a risolvere i problemi aperti del nostro ordinamento costituzionale»⁹.

fermativo del giugno 2006, sono stati numerosissimi gli interventi di Leopoldo Elia, rivolti ora a stigmatizzare le singole innovazioni prospettate rispetto alla forma di governo, ora a mettere in luce i limiti del modello decentrato che si pretendeva introdurre e, comunque, tutti coerentemente critici rispetto al risultato nel complesso insoddisfacente, quando non snaturante del testo costituzionale, cui la riforma, se approvata, avrebbe condotto. La raccolta *La Costituzione aggredita*, Bologna, il Mulino, 2005, ha riunito in un unico testo le tappe del percorso di analisi scientifica che ha guidato la sua attività oppositiva.

⁸ Si veda L. ELIA, *Intervento nel dibattito sui temi contenuti nel messaggio del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga sulle riforme istituzionali*, (1991), oggi nella raccolta ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2009, in particolare 404.

⁹ Si veda l'intervento di L. ELIA, *Un problematico superamento del bicameralismo paritario*, in R. BALDUZZI (a cura di), *La Carta di tutti. Cattolicesimo democratico e riforme costituzionali (1948-2006)*, Roma, Editrice AVE, 2006, 119-127: atti

5. *La forma di Stato*

La lettura dei verbali delle sedute del comitato forma di Stato mette in luce come, sin dalle prime battute, il modello federale si impose prepotentemente rispetto ad ogni altra opzione, o, per meglio dire, come unica possibile opzione¹⁰. Non di meno, risulta chiaro che questa scelta, vissuta come una via quasi obbligata per assecondare un cambiamento radicale ormai in atto nel paese, non venne affiancata da alcun confronto circa il significato che ciascuno dei membri del comitato attribuiva al termine «federalismo», né intorno alle conseguenze che sul piano simbolico-ideologico sarebbero derivate dalla sua assunzione.

Forse per questo, lo studio delle singole proposte, così come l'analisi dei dibattiti, evidenzia una certa ambiguità irrisolta (volutamente irrisolta?), rispetto all'accezione con cui il termine viene utilizzato e non scioglie gli eventuali dubbi che potevano e possono sorgere circa la volontà del legislatore costituzionale di approdare ad una trasformazione dello Stato in senso autenticamente federale¹¹.

Anzi, la sensazione che il termine «federalismo» sia impiegato a fini più mediatici che giuridici resta viva, rafforzata anche dalla tendenza ad aggirare un franco confronto attorno all'evoluzione del regionalismo italiano, in favore di un discorso che è tutto rivolto al cambiamento *ex novo*, piuttosto che all'implementazione di un modello di decentramento con proprie potenziali prerogative di sviluppo in senso autonomico¹².

Il Professor Elia solo apparentemente sembra voler assecondare questo gioco di parole: il tenore dei suoi interventi svela immediata-

del convegno promosso dal MEIC (Movimento Ecclesiale di Impegno Culturale), tenutosi a Roma il 5-6 maggio 2006.

¹⁰ Cfr. P. COSTANZO, G.F. FERRARI, G.G. FLORIDIA, R. ROMBOLI e S. SICARDI (a cura di), *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, cit., 65 ss.

¹¹ Cfr. L. ELIA, *Una Camere delle garanzie che tuteli anche le Regioni*, in *Il Sole 24 Ore*, del 3 aprile 1997.

¹² S. MANGIAMELI, *Riforma federale, luoghi comuni e realtà costituzionale*, in A. PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Padova, Cedam, 1997, 307 e s., afferma che nel «dibattito che affronta il tema del *federalismo* in Italia si ha molto spesso l'impressione che si voglia obliare l'esperienza vissuta dall'ordinamento, prima, con le cinque regioni a statuto speciale e, a partire dal 1970, anche con quelle di diritto comune» dal momento che «i richiami ai principi del federalismo e al pensiero federalista sono aspetti tenuti in ampia considerazione, ma non altrettanto può dirsi delle elaborazioni del nostro diritto regionale. La sensazione che ne trae l'osservatore è, pertanto, che l'Italia, quasi uno Stato centralista di stampo napoleonico, anche dopo la Costituzione del 1947, si stia avviando ad un cambiamento costituzionale radicale, introducendo, al posto del più ferreo centralismo, il più ampio decentramento istituzionale che dovrebbe portare il nome di *federalismo*».

mente le sue priorità, che non sono legate alla definizione necessariamente in senso federale o regionale dell'ordinamento italiano.

Egli crede fermamente nell'esigenza di articolare a livello territoriale il potere centrale, ritenendo che «un solo organo legislativo, che si muove per di più secondo procedure complesse, non sarebbe sufficiente in nessuna società contemporanea a rispondere alle esigenze collettive»¹³. Più che la denominazione che l'ordinamento decentrato italiano è destinata ad assumere, paiono interessarlo i contenuti ed i caratteri della nuova forma di Stato.

L'idea espressa in Bicamerale è coerente con quanto sostenuto nei suoi scritti in materia: in Italia deve essere esclusa ogni soluzione che punti ad un decentramento di tipo competitivo. Tutti i suoi interventi sono orientati a mettere in luce la necessità di puntare alla coesione sociale attraverso procedimenti di cooperazione tra il centro e la periferia e tra gli enti periferici stessi, nella convinzione che «certo è difficile educarsi all'etica della cooperazione, ma senza di questa non si dà oggi etica della responsabilità»¹⁴.

Egli, dunque, a priori, non sembrerebbe contrario ad una trasformazione federale dello Stato¹⁵, purché ci si allontani dal modello classico ed in particolare dal paradigma del *dual federalism* statunitense. A prescindere dal tipo di Stato assunto¹⁶, egli, esplicitamente, prende parte in favore di un modello cooperativo di decentramento in grado di incrementare le occasioni di convergenza fra centro e periferia ed

¹³ Cfr. L. ELIA, *Giustizia costituzionale e poteri legislativi decentrati*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1977, 358.

¹⁴ Così nel suo intervento in. A. PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, cit., 377.

¹⁵ Nella seduta del 12 marzo esorterà, anzi, i colleghi a non aver paura del federalismo, temendo derive secessioniste: a suo avviso, «tale atteggiamento più che altro «psicologico» deve essere superato, nella convinzione che vi sono serie ragioni di tipo generale per una riforma federale della forma di Stato, la quale è altresì legittimata da fondate ragioni di opportunità costituzionale: infatti, la crisi dello Stato centralista può essere superata da un assetto ordinamentale, che soprattutto restituisca credibilità ed efficienza alla pubblica amministrazione. Quanto al divario Nord-Sud, alcune esperienze straniere (cita il recente caso della Germania Ovest e dei territori dell'ex Germania est) sono incoraggianti circa i benefici e il recupero di fiducia reciproca che possono ottenersi mediante l'introduzione di modelli federali.

Vi è poi la tesi che fonda sulla stessa crisi del sistema dei partiti una ulteriore spinta verso il federalismo; ma a suo avviso tale debolezza non va enfatizzata in chiave semplicistica. Anzi, occorre prestare attenzione affinché non si riproducano quelle stesse degenerazioni lamentate a livello nazionale nei nuovi assetti istituzionali sul territorio».

¹⁶ A patto di avere le idee chiare sull'obiettivo che si intende raggiungere, il Presidente Elia nella seduta del 22 maggio richiamerà ancora tanto il modello decentramento amministrativo quanto quello federale come possibili alternative.

al contempo di contenere le controversie dinnanzi alle supreme magistrature ordinarie, amministrative e costituzionali¹⁷.

La consapevolezza delle problematiche politico-sociali, nonché del crescente divario che, dal punto di vista delle singole regioni, contraddistingue lo sviluppo economico del nostro paese, lo induce, dunque, a pronunciarsi in favore di un assetto politico-territoriale in grado di garantire al governo centrale spazi di dialogo con la periferia ed interventi a fini perequativi. Assicurare un livello minimo di godimento dei diritti sociali fondamentali in ogni parte del territorio rappresenta, infatti, a suo parere, una funzione irrinunciabile di ogni Stato democratico¹⁸.

Anche per questo Leopoldo Elia, nel corso del dibattito in comitato, pur fedele al suo ruolo imparziale di Presidente, non mancherà di evidenziare il proprio scetticismo rispetto alla possibilità di disporre a livello costituzionale elenchi di materie separati per definire il riparto di competenze tra lo Stato e le regioni, considerando, anche alla luce del diritto comparato, piuttosto anacronistica la scelta di prediligere una piattaforma duale, a discapito di quella volta ad istituire nuovi luoghi di cooperazione multilaterale o riconoscere dignità costituzionale a quelli già esistenti¹⁹.

¹⁷ Leopoldo Elia porterà la sua esperienza di giudice costituzionale in Bicamerale. Nella seduta del 10 aprile «segnala i riflessi del tipo di federalismo che si vorrà introdurre sul funzionamento dell'organo di giustizia costituzionale. Una forma di federalismo competitivo produrrebbe, a suo avviso, un incremento del contenzioso dinanzi alla Corte, incidendo inevitabilmente sulla funzionalità dell'organo, mentre una forma federale, caratterizzata da una pluralità di sedi di composizione, verso la quale manifesta le sue preferenze, renderebbe il ricorso alla Corte meno frequente, forse anche inferiore rispetto a quello che oggi si registra.

Un altro aspetto, sul quale la riforma in senso federale dello Stato potrebbe avere riflessi, è quello della composizione della Corte medesima. Al riguardo segnala come, secondo un principio di funzionalità, la dimensione ottimale sia quella, abbastanza ristretta, propria della Corte suprema degli Stati Uniti; se si intendesse ampliare il numero dei componenti, rispetto a quello attuale, si dovrebbe porre il problema di un'articolazione in più collegi della Corte. In ogni caso, nel revisionare le forme di nomina o elezione dei giudici costituzionali, occorre evitare il rischio di una eccessiva politicizzazione della Corte stessa; al riguardo richiama la positiva esperienza tedesca che ha sempre garantito l'accesso al tribunale costituzionale di personalità di grande prestigio e indipendenza.

Manifesta quindi molte perplessità sulle proposte di riforma tese a ridurre la varietà della tipologia delle pronunce della Corte; in particolare crede che il vietare espressamente il ricorso ad alcuni tipi di pronunce interpretative condurrebbe inevitabilmente ad un incremento del numero delle sentenze di accoglimento, con inevitabili riflessi negativi sulla coerenza dell'ordinamento giuridico».

¹⁸ Cfr., A. PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, cit., 374.

¹⁹ Avendo ben chiara la distinzione fra quelle che possiamo definire sedi di concertazione e gli organi deputati alla sintesi ed alla integrazione politica. Si veda il verbale della seduta del 30 aprile 1997 del comitato forma di Stato.

D'altra parte, la scelta di aderire ad un modello cooperativo non significherà per Elia adesione incondizionata al modello di federalismo cooperativo «alla tedesca». Con l'attenzione del comparatista che, abbiamo ricordato, contraddistingue le sue riflessioni, egli metterà in luce le molte difficoltà insite nell'assunzione di un sistema di decentramento di tipo attuativo, sulla falsa riga di quello vigente in Germania, almeno senza dubbio, sino alla metà degli anni Novanta.

Il peso delle entità locali, ed in particolare delle grandi metropoli, nella gestione della cosa pubblica italiana, lo portavano, infatti, a considerare l'eventualità di una ferma opposizione da parte degli enti territoriali minori rispetto ad un assetto che preveda la generale allocazione delle funzioni amministrative presso la regione²⁰.

6. *Il bicameralismo*

Cooperazione per Leopoldo Elia significa predisposizione politica, definizione di procedure di collaborazione, creazione di luoghi istituzionali di confronto²¹.

²⁰ In quest'ottica appaiono comprensibili le perplessità avanzate dal Professor Elia nelle sedute del comitato forma di Stato del 12 e 13 marzo rispetto alla individuazione dei soggetti istituzionali del nuovo assetto della forma di Stato. L'attenzione al livello locale sarà alla base della proposta di modifica dell'art. 114 della Costituzione (successivamente recepita nella sostanza dalla legge costituzionale 3/2001) presentata da Bressa ed Elia nella seduta del 14 marzo: «1. La Repubblica è formata da Comuni, Province, Regioni e Stato.

2. Le funzioni legislative, regolamentari e amministrative sono ripartite fra gli enti territoriali, sulla base del principio di sussidiarietà, a partire da quelli più vicini alle rispettive comunità, senza duplicazione di funzioni e con l'individuazione delle rispettive responsabilità. La ripartizione delle funzioni può prevedere che esse siano esercitate dagli enti in forma coordinata attraverso accordi, intese o altri strumenti di cooperazione.

3. La funzione legislativa è ripartita tra lo Stato e le Regioni, sulla base di leggi costituzionali e di leggi statali adottate previa intesa con le Regioni.

La Regione, nell'ambito della propria competenza legislativa, concorre a determinare e ad attuare direttamente gli atti normativi dell'Unione Europea.

Lo Stato garantisce la responsabilità dell'Italia nei confronti dell'Unione Europea.

4. I Comuni hanno competenza amministrativa generale, salvo le funzioni amministrative espressamente attribuite alle Province, alle Regioni e allo Stato dalla Costituzione, da leggi costituzionali, da leggi dello Stato o delle Regioni. Nelle materie in cui hanno competenza amministrativa i Comuni e le Province hanno autonomia normativa e regolamentare».

²¹ Nelle sedute del 12 e 13 marzo del comitato forma di Stato il Presidente Elia parlerà esplicitamente di «zone fluide», contrapponendo questa idea dinamica della sussidiarietà ad una visione cristallizzata tutta orientata alla definizione di elenchi,

Anche per questo, le sue considerazioni in tema di forma di Stato finiranno inevitabilmente con il coinvolgerlo nel dibattito relativo alla eventuale «ristrutturazione» della seconda Camera in Italia: sia prima²² che durante i lavori della Bicamerale, sia in seguito nell'elaborazione delle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, nonché, infine, nel corso della campagna elettorale che ha preceduto il voto referendario del 25-26 giugno 2006 sul progetto di revisione costituzionale presentato dall'allora governo Berlusconi ed approvato con la sola maggioranza assoluta dalle Camere.

L'esistenza del Senato, per il Professor Elia, è anzitutto manifestazione di un bicameralismo differenziato nelle «procedure», prima che negli «interessi» da rappresentare. Poco propenso ad analizzare la questione in termini di *perfezione* di un ramo del Parlamento rispetto all'altro²³, egli insiste, sin dall'abbrivio dei suoi studi, supportati da una già intensa attività politica ad alti livelli, sull'idea che solo la previsione di procedure decisionali diverse avrebbe potuto rappresentare un valido antidoto all'imperversare della sindrome del «doppione parlamentare», garantendo responsabilità, trasparenza e tempestività nell'azione politica del Senato²⁴.

Crede nella necessità di un ripensamento circa la configurazione della seconda Camera in Italia: un ripensamento che non necessariamente coincide con la trasformazione della Camera alta in una Camere *delle* Regioni²⁵, quanto piuttosto in una Camere *per* le Regioni, le cui competenze possano spaziare dall'approvazione delle leggi cornice, alle questioni di merito costituzionale.

A partire da queste considerazioni il progetto di bicameralismo

preferibilmente superabili tramite il coinvolgimento degli attori istituzionali nei circuiti politici attraverso procedure di collaborazione. Ancora, nella medesima direzione si veda il verbale della seduta del 14 marzo del Comitato forma di Stato in seno alla Bicamerale D'Alema

²² Si veda L. ELIA, *E dopo il Senato... il filo di lana*, in *la Discussione*, del 5 maggio 1990; ID., *Bicameralismo*, in *la Discussione*, del 16 giugno 1990.

²³ Si vedano le considerazioni di J. LUTHER, *Il contributo di Leopoldo Elia al bicameralismo*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, 1055 ss., in particolare 1061.

²⁴ L'idea di una diversificazione fra le due Camere che non passa necessariamente attraverso la differenziazione delle attribuzioni o dell'intensità del potere, ma dalla definizione delle modalità dei tempi e delle procedure, è già presente in *Una democrazia di investitura e di indirizzo. Proposta per un riordino istituzionale possibile*, in *La questione morale come riconciliazione cittadini-istituzioni*, Atti del Convegno di Villa Miani, Roma, 11 e 12 gennaio, 1988, oggi in L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, cit., 363 ss., in particolare 374.

²⁵ Cfr. l'intervista di P. ARMAROLI, *Elia: perché no alla «Camera delle regioni»*, in *Il tempo*, del 2 ottobre 1985.

che Leopoldo Elia tenterà di far passare nella Bicamerale D'Alema appare al contempo originale, puntuale e articolato.

Originale perché non si ripiega sulla mera riproposizione di modelli di matrice federale, già richiamati e già superati dalla storia costituzionale di altri ordinamenti; puntuale perché definito a partire dalle peculiari esigenze manifestate dal nostro sistema regionale; articolato, infine, perché, arricchisce di contenuto le funzioni tradizionalmente affidate alla seconda Camera.

In questo senso, da una parte la previsione di una Camera *per* le regioni permetterà al dibattito di aprirsi alla questione del municipalismo, tenuto conto del peso sociale e politico dei comuni nel nostro paese; dall'altra il mantenimento di un'anima «nazionale» in corrispondenza del Senato permetterà di riconoscere ancora nella seconda Camera italiana uno strumento di riflessione per controbilanciare il potere esecutivo, secondo lo stesso progetto costituente²⁶. Leopoldo Elia proporrà pertanto la creazione, in seno al Senato, di una «Commissione delle autonomie territoriali», prevedendo due modalità d'azione della seconda Camera: l'una attraverso la Commissione, l'altra per mezzo dell'Assemblea. Il Senato sarebbe così composto da una quota di senatori (ipoteticamente 150) eletti direttamente dal popolo, cui competerebbe in particolare la tutela dei diritti fondamentali, e da una parte di senatori rappresentati dai presidenti di regione e da altri rappresentanti delle istituzioni locali. Le due classi di senatori solo in casi eccezionali si troverebbero a deliberare in seduta comune²⁷.

Questa visione all'avanguardia del Senato gli costerà critiche ed incomprensioni, cui Leopoldo Elia saprà ribattere, senza indietreggiare, anzi fortificando l'idea di un Senato baluardo delle garanzie non solo degli enti territoriali, ma anche dei cittadini²⁸.

²⁶ Si rinvia alle riflessioni svolte da L. Elia nel testo inviato alla Commissione Affari costituzionali del Senato nel novembre 2003, *Troppi poteri per un uomo solo*, oggi in *La Costituzione aggredita*, Bologna, il Mulino, 2005, 69 ss., in particolare-77.

²⁷ Cfr. L. ELIA, *Una Camera delle garanzie che tuteli anche le Regioni*, cit.

²⁸ Così in L. ELIA, *Mai proposto un «Senatino»*, in *la Repubblica*, del 29 giugno 1997, dove l'autore lamenta che la proposta presentata durante i lavori della Bicamerale per la riforma del Senato «fatta propria dal gruppo Ppi e avanzata per risolvere un problema molto serio (basti citare Germania, Austria e Spagna) si è scontrata con un persistente misonismo ed è stata coperta di dileggi e battute di dubbio gusto (senatino, camerino): in particolare Montanelli, non rifuggendo da insinuazioni assolutamente volgari nei miei confronti, ha creduto di trovarsi di fronte ad un deplorabile aumento di poltrone. Invece il problema rimane. Ci sono soluzioni migliori? Chi le ha si faccia avanti»; ed anche ID., *Il saliscendi della bicamerale*, in *Il Popolo*, del 28 ottobre 1997.

L'analisi del diritto comparato lo porterà, infatti, a sostenere che l'idea di una camera *di rappresentanza del territorio* nascerebbe già vecchia, essendo essa recessiva negli stessi Stati genuinamente federali²⁹.

Leopoldo Elia, che trattando di tipi di Stato non si lascerà mai sedurre dalla illusione di poter confidare in un modello duale basato su una rigida divisione delle competenze, sviluppa, quindi, la sua idea di bicameralismo, coerente con la sua visione dello Stato, rifiutando la prospettiva di una Camera delle regioni specializzata dal punto di vista delle materie rispetto alla Camera bassa, e aprendosi ad una ripartizione fluida delle funzioni, sopportata da procedure differenziate e da uno spirito di cooperazione fra i due rami del Parlamento e fra i diversi livelli di governo.

7. Conclusioni

È innegabile che il contributo di Leopoldo Elia alla trasformazione del sistema regionale italiano va ben oltre l'esperienza della Bicamerale D'Alema. Le vicende politiche successive sembrano mostrare, però, quanto poco si sia saputo cogliere fino in fondo il senso di questo contributo.

L'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 fu un evento politico-istituzionale che non convinse mai fino in fondo Elia: non poteva essere altrimenti. Quell'atto, che pure raccoglieva in sostanza l'eredità del lavoro compiuto dal comitato forma di Stato, tradiva l'essenza stessa dell'idea che aveva guidato la presidenza di Elia. La convinzione che la riforma della Costituzione dovesse passare o attraverso una puntuale modifica, secondo la prassi degli emendamenti statunitensi, o attraverso un ripensamento sistematico e largamente condiviso del testo nel suo insieme aveva sostenuto gli sforzi di Leopoldo Elia durante le sedute dei comitati, al fine di creare un dialogo che permettesse la definizione di un progetto complessivamente unitario ed armonico.

²⁹ L'idea è ben rappresentata dalle parole del Professor Elia intervistato da P. ARMAROLI, *Elia: perché no alla «Camera delle regioni»*, cit.: «il modello cooperativo, se si guarda alla esperienza dei vari paesi si sta rafforzando. E questa tendenza sta a dimostrare il superamento del cosiddetto federalismo duale, caratterizzato da competenze rigidamente ripartite tra stato centrale e stati membri». Ed ancora, negli anni successivi, L. ELIA, *Il Senato delle regioni*, in *la Repubblica*, del 28 marzo 1991 dove si afferma che parlare di «Senato o Camera delle regioni appare senz'altro fuorviante perché contrasta persino con l'evoluzione che organi simili (si pensi al Senato statunitense) hanno avuto negli ordinamenti federali».

Il testo approvato dal comitato forma di Stato avrebbe potuto avere un senso compiuto se letto in combinato disposto con i documenti redatti dalle altre sottocommissioni. Messo al mondo da solo, nasceva orfano di padre e di madre: le difficoltà che a partire dall'entrata in vigore del nuovo titolo V hanno caratterizzato lo sviluppo del regionalismo italiano dimostrano i limiti di un progetto di revisione in perenne attesa di completamento.

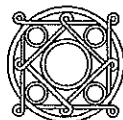
L'atto di forza compiuto con l'adozione di una modifica costituzionale a maggioranza assoluta stride con i caratteri che complessivamente emergono dalla ricostruzione della figura del professor Elia attraverso i suoi scritti. Al punto che si potrebbe legittimamente dubitare del fatto che, chiamato a farlo, avrebbe vantato la paternità della legge costituzionale n. 3 del 2001, nonostante molti dei suoi contenuti fossero chiaramente emersi in Bicamerale. Di quella legge non poteva condividere i modi di attuazione, evidentemente svalutativi dell'anima della Costituzione; non poteva condividere quel senso di non finito di cui essa era profondamente intrisa; né poteva dirsi soddisfatto dell'effetto finale prodotto dalla modifica del Titolo V, nel suo complesso destinato ad apparire per molti versi un corpo estraneo rispetto al resto del testo costituzionale.

Accademia delle Scienze di Torino
Università degli Studi di Torino

LA LEZIONE
DI LEOPOLDO ELIA

a cura di

MARIO DOGLIANI



Edizioni Scientifiche Italiane