



Corte Costituzionale

Ricordo di Leopoldo Elia ***Introduzione di Giovanni Maria Flick, Presidente della Corte costituzionale*** ***Roma, Palazzo della Consulta, venerdì 13 febbraio 2009***

Signor Presidente della Repubblica, signor vicepresidente del Senato, signor vicepresidente della Camera, signor sottosegretario alla Presidenza del Consiglio in rappresentanza del Governo, Autorità, Colleghi. Carissime Paola, Alessandra e Federica,

sono trascorsi quattro mesi dalla sera del 5 ottobre 2008, quando Leopoldo Elia ci ha lasciati. 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 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 Lei, signor Presidente della Repubblica, il 6 ottobre scorso, nel messaggio alla famiglia oggi presente tra noi e accanto a Lei. Qualità che riconosciamo, unanimi, tutti noi che abbiamo avuto il privilegio di essergli amici e di apprezzarne l'impegno al servizio delle istituzioni, della scienza giuridica e dell'università.

Oggi ricordiamo Leopoldo Elia in questo Palazzo della Consulta, che lo ebbe protagonista dal 1976 al 1985: giudice prima, e poi, a lungo e oltre il primo mandato triennale, Presidente della Corte costituzionale, 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, risalì 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.

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 vicepresidente 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.

Nell'impossibilità di ripercorrere in questa breve introduzione la sua vastissima opera, 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 in questo Palazzo, per il 60° anniversario della Costituzione - 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.

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 «un significato positivo e accogliente, sia per chi crede che per chi non crede»: una doverosa “convivenza laica”, in una comunità sociale la cui storia e cultura è indiscutibilmente connotata dal cattolicesimo e dalla presenza della Chiesa.

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

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 Leo, e di tramandarlo nel rispetto della consegna che ci affidò l'anno scorso, in questo Palazzo che amava: *faciant meliora sequentes*. Ma sarà molto difficile fare meglio.