

Leopoldo Elia in Parlamento*

di Luigi Gianniti

1 L'orizzonte ideale di Leopoldo Elia parlamentare lo troviamo tutto nelle parole che utilizzò nel luglio 1991 a conclusione del suo intervento nell'aula del Senato, in occasione del messaggio del Presidente Cossiga sulle riforme istituzionali: *“Questa Costituzione ci è cara a tal punto che interpretando il sentimento prevalente in quest’Aula, io mi sento ora piuttosto che suo giudice, giudicato dalle sue regole, dai grandi fini che essa addita e che sono ancora di difettiva attuazione. Accingiamoci dunque all’opera di rinnovamento istituzionale con l’umiltà, la disponibilità reciproca e la tensione morale che richiede un aggiornamento e non un ribaltamento delle nostre norme sulla organizzazione costituzionale”*¹.

Consapevole dei mutamenti profondi del sistema politico, Elia è convinto che occorra *“preparare un secondo ciclo di vita costituzionale della nostra Repubblica”*. Non servono *“demiurghi”* né *“discontinuità (come quella francese del 1958)”* ma attuazione e puntuali modifiche, aggiornamenti testuali che devono muoversi entro gli obiettivi fissati dai costituenti.

Sin dal suo primo intervento nell'Aula del Senato Elia esprime fiducia nella *“capacità di autoriforma del Parlamento e del sistema costituzionale”*²: è un intervento dedicato a un tema minore, la composizione delle competenze delle Commissioni permanenti

* Intervento al Convegno *“Giurista e politico, politico e giurista. Leopoldo Elia a cent’anni dalla nascita”*, Roma, 4 novembre 2025.

¹ Leopoldo Elia, *Discorsi parlamentari*, Bologna, 2018, pp- 201 e ss.. Si veda anche l’ampia introduzione di A. Manzella, che proprio questo passaggio evidenzia, idem, n. 5.

² Discorsi cit., pag. 37 e seguenti.

del Senato. Una piccola riforma del Regolamento del Senato, ma che si iscrive in un mosaico più ampio di rinnovamento istituzionale, quello a cui Elia aveva lavorato insieme a Roberto Ruffilli.

La prima modifica ai rami alti dell'ordinamento è la revisione costituzionale sui reati ministeriali. Elia rimarca nel suo discorso del 27 gennaio 1988 la capacità del Parlamento di intervenire su una materia così delicata *"con piena libertà di scelta, perché nemmeno condizionata, sia pur indirettamente, per la discrezione del Governo dalla presentazione di un disegno di legge"*³. Una riforma che nasce in Parlamento da un confronto libero tra forze politiche che sostituisce, per i reati ministeriali, il giudice ordinario alla Corte costituzionale. La nuova disciplina sui procedimenti d'accusa è per Elia un atto di fiducia nella magistratura e nel ruolo del Parlamento cui spetta dire se il ministro ha agito per un interesse costituzionalmente rilevante. L'obiettivo è quello di superare un'esperienza controversa per *"ritrovare anche in questa sede i fondamenti etici della democrazia"*. Riflettendo sull'esperienza del suo partito, in particolare, qualche anno dopo si interrogava su quanto questo fosse stato *"fragilizzato per l'abbandono degli abiti virtuosi che avevano caratterizzato la Dc di De Gasperi e Dossetti"*⁴.

Qualche mese dopo, nell'aprile 1988, prendendo la parola sulla fiducia al Governo De Mita, Elia svolge nell'Aula del Senato quello che forse è il suo intervento parlamentare più compiuto, dove lo studioso di politica istituzionale colloca la sua visione⁵.

Elia segnala innanzitutto il fatto che *"il più elevato ufficio del potere governativo ritorna al leader del partito di maggioranza"*, quella modalità di funzionamento della forma di governo parlamentare che si era realizzata solo nella prima legislatura repubblicana grazie alla *leadership* degasperiana. *"Questo ritorno"*, per Elia, *"si ricollega all'assunzione di una responsabilità tutta particolare"*. Quel Governo infatti

³ Discorsi cit., pag. 55.

⁴ 21 febbraio 2000.

⁵ Discorsi, cit. pagina 67 e seguenti.

"propone al Parlamento un ampio disegno di riforma istituzionale". Disegno riformatore assunto direttamente nel programma di governo che ha come prima questione quello dei rapporti tra Parlamento e Governo. "Quest'ultimo", secondo Elia, "deve avere la possibilità di realizzare il proprio programma disponendo nelle camere, attraverso una maggioranza, di una posizione assimilabile a quella dell'esecutivo nei maggiori paesi del continente europeo".

La prima riforma necessaria è assicurare la prevalenza del voto palese sul voto segreto, nodo che proprio durante la vita di quel Governo fu affrontato e risolto con un'importante riforma dei regolamenti parlamentari di cui Elia fu relatore. Su questo nodo si era arenata la commissione Bozzi nella precedente legislatura. Elia nel motivare la necessità di questa riforma contesta in modo puntuale gli argomenti contrari con un'analisi ampia di diritto comparato e delle vicende del parlamentarismo italiano repubblicano e anche statutario. È la cifra questa dei suoi interventi che sono spesso anche piccoli saggi di diritto costituzionale.

L'organica riforma del Regolamento del Senato del 1988 è per Elia una elaborazione di *"ampio respiro costituzionale"*⁶. Non v'è solo, infatti, l'affermazione del voto palese come *"disciplina normale"*, ma più in generale l'affermazione di un metodo di lavoro capace di *"garantire una razionalità adeguata"* all'attività del Senato, per assicurare certezza dei tempi, *"il ruolo del Governo e l'attuazione del programma che esso ha visto approvato con il voto di fiducia nelle due Camere"*. Cruciale fu l'introduzione della più efficace disciplina dei documenti finanziari in attuazione della legge che sempre in quegli anni, su iniziativa di Beniamino Andreatta, fu approvata – la legge n. 362 del 1988 – che costituì una vera svolta nel governo della finanza pubblica.

A questo rafforzamento della capacità decisionale del governo e della sua maggioranza deve corrispondere per Elia una necessaria garanzia del ruolo dell'opposizione (proprio quella riforma regolamentare dell'88 costruì, infatti, un primo statuto dell'opposizione)

⁶ Discorsi, cit. pagina 91 e seguenti.

e più in generale del ruolo del Parlamento. Innanzitutto, attraverso un più rigoroso uso della decretazione d'urgenza.

Nel discorso sulla fiducia al Governo De Mita, Elia affida molte speranze alla disciplina volta a limitare l'abuso della decretazione d'urgenza che sarà poi introdotta dalla legge sull'ordinamento sulla Presidenza del Consiglio approvata nei mesi successivi: la legge n. 400 del 1988. Legge la cui approvazione faceva parte del programma di governo. Per Elia l'abuso nella decretazione d'urgenza non solo incide sul ruolo del Parlamento ma più in generale genera uno squilibrio nel sistema delle fonti che produce *"una legificazione di intere discipline, proprio mentre sarebbe necessaria delegificazione e deregolamentazione"*.

L'abuso della decretazione d'urgenza e più in generale il riordino delle fonti possono trovare una soluzione, secondo Elia, affrontando la questione del bicameralismo. Questo tema è quello che impegnerà più Elia nel corso della X legislatura. Nel segno dei "compromessi ragionevoli" auspicati dall'amico e collega Roberto Ruffilli, Elia Presidente della Commissione affari costituzionali riesce a far approvare dal Senato *"una riforma di natura procedurale"*⁷, che avrebbe permesso – sono parole di Elia - *"una equilibrata distribuzione del lavoro in uno spirito di collaborazione che non riduce certo il bicameralismo italiano a larvato monocameralismo, ma consente di utilizzare meglio l'attività dei deputati e dei senatori (...) distinguendo tre tipi di legge: una monocamerale, l'altra con l'intervento dell'altra Camera, ma ferma alla terza deliberazione, e infine un terzo tipo di legge, bicamerale, paritaria nelle materie più importanti"*⁸.

Questa riforma, approvata dall'assemblea del Senato il 17 giugno 1990, non vide mai la luce. Avrebbe permesso una disciplina corretta e funzionale di quel monocameralismo alternato che si sta imponendo nella prassi delle ultime legislature per l'esame però di testi (la legge di bilancio e la conversione dei decreti-legge) che

⁷ Così l'ampia relazione del 16 maggio 1990 ora in Discorsi cit. pagina. 467.

⁸ Discorsi cit. p. 75.

quella riforma invece escludeva espressamente dalla natura potenzialmente monocamerale, imponendone un esame necessariamente bicamerale. In quel testo di revisione costituzionale, v'era anche la volontà di Elia un articolo 11-*bis*, che intendeva costituzionalizzare in modo espresso la partecipazione dell'Italia a comunità sovranazionali, fissando poi con chiarezza l'obiettivo di promuovere e favorire *"la formazione dell'unione politica tra gli Stati membri delle comunità europee ordinata secondo il principio democratico e nella salvaguardia dei diritti inalienabili della persona umana"*. Sarebbe entrata così in modo espresso nel testo costituzionale l'obiettivo che forse più di ogni altro segnò l'azione politica di De Gasperi, a fianco del quale Elia, giovane funzionario del Senato, lavorò assistendo la delegazione parlamentare italiana nella elaborazione del progetto di costituzione di un'unione politica europea, che tramontò con la caduta della CED⁹.

2 Nell'XI legislatura Elia, candidato al Senato, non viene eletto. Paga in prima persona il ridimensionamento del suo partito, per la prima volta al di sotto del 30 per cento dei suffragi. Non partecipa dunque ai lavori della Commissione sulle riforme istituzionali presieduta da De Mita. Torna in Parlamento da ministro del Governo Ciampi accompagnando con intelligenza e acume l'approvazione delle nuove leggi elettorali. Da quella riforma nascono, secondo Elia, *"nuove esigenze di garanzia"*: innanzitutto la questione della revisione dell'articolo 138¹⁰.

Così, nella legislatura successiva, tornato in Parlamento, questa volta alla Camera, da parlamentare di opposizione eletto nelle file del Partito popolare, pone, nel suo primo intervento, la questione della necessità della revisione dell'articolo 138: *"quando vi è un sistema prevalentemente maggioritario occorre che in qualche modo si accresca il livello del consenso necessario nelle assemblee, non ristabilendo la proporzionale, ma*

⁹ Cfr. Zampetti, *L'esperienza nella burocrazia parlamentare*, intervento al convegno "l'insegnamento e l'opera di Leopoldo Elia a 10 anni dalla morte, Università La Sapienza 10 dicembre 2018.

¹⁰ Discorsi cit. p. 244.

elevando il quorum per modificare la Costituzione”, come avviene in Germania e negli Stati Uniti¹¹.

3 Nella legislatura seguente Elia torna al Senato, la sua ultima esperienza parlamentare. È Presidente del gruppo del Partito popolare. Intervenendo il 24 maggio 1996 sulle comunicazioni del primo Governo Prodi, segnala *"il grande rilievo istituzionale e politico della realizzata alternanza nell'accesso alle funzioni di governo"*. *"L'alternanza – prosegue Elia – “non solo sblocca la democrazia, secondo la formula di Bobbio, ma costituisce il collaudo della normalità democratica di un sistema politico"*. La nuova legge elettorale, per Elia, sta dando i suoi frutti; parla di *"una democrazia ormai prossima a divenire normale"*¹².

Molte sono però le questioni istituzionali aperte.

La prima è per Elia l'abuso dei decreti legge. Scettico sulla possibilità di risolvere questo problema anche con una diversa attitudine del governo (anche del “suo” governo), Elia deposita all'inizio della legislatura un disegno di legge di revisione dell'articolo 77 di cui è unico firmatario¹³, che non solo costituzionalizza i limiti previsti dalla legge n. 400 del 1988, ma aggrava la procedura di conversione, richiedendo per la stessa una valutazione sulla "ammissibilità" del decreto da verificarsi con un voto a maggioranza di due terzi delle componenti delle Camere. Un appesantimento procedurale per garantire, sono parole di Elia, *"una sorta di evidenza della necessità e urgenza per evitare la possibilità per il governo di porre questioni di fiducia in maniera implicita o esplicita"*. Elia usa parole attualissime: *"il decreto finisce per essere dati i tempi ristretti per la conversione una permanente tentazione di consociativismo, deresponsabilizza l'amministrazione nell'esercizio dei propri*

¹¹ Discorsi cit. p. 251

¹² Discorsi cit. p. 305.

¹³ A.S. n. 692 XIII Legislatura.

poteri e doveri. Risultato finale: una cementificazione legislativa che va in senso opposto all'auspicata delegificazione”.

Fu vicepresidente della Commissione bicamerale D'Alema.

Non condivise la soluzione approvata dalla bicamerale di semipresidenzialismo temperato e fallita quell'esperienza ritenne quella formula definitivamente archiviata.

Si impegnò invece per una riforma della legge elettorale, che tuttavia non andò in porto.

In uno dei suoi ultimi interventi in Aula ritenne che il lungo dibattito sulla forma di governo che aveva occupato le ultime legislature potesse trovare un punto fermo e condiviso che volle sintetizzare in un ordine del giorno. Esclusa l'opzione del semipresidenzialismo, il modello su cui Elia auspicò che le forze politiche potessero tornare a confrontarsi è *"quello del governo neoparlamentare con enunciazione di un leader di governo"*. Nel testo dell'ordine del giorno che fu approvato dalla sola maggioranza il 16 gennaio 2001 Elia scrive *"che si debbano preferire una forma di governo e una legge elettorale che facciano emergere da una sola consultazione degli elettori la maggioranza parlamentare e l'indicazione del presidente del consiglio in modo da incorporare la scelta del leader nella scelta della maggioranza"*¹⁴.

Il suo ultimo intervento parlamentare è sul disegno di legge di revisione del Titolo V. Elia aveva presieduto il comitato sulla forma di stato nel corso dei lavori della bicamerale. Critico verso il federalismo competitivo, Elia pensa a un *"federalismo in larga misura di concertazione"*. In questa prospettiva propone nel corso dei lavori della bicamerale di istituire una Commissione delle autonomie territoriali, non una terza camera come polemicamente ritenuto da molti commentatori¹⁵.

Di fronte alla scelta - ripresa dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 - che prevede la integrazione della Commissione delle questioni regionali, Elia insiste sulla necessità di attribuire ai rappresentanti delle autonomie *"un potere serio, come*

¹⁴ Discorsi cit. p. 454.

¹⁵ Discorsi cit. p. 329.

quello del parere vincolante nel procedimento di approvazione di leggi di interesse degli enti territoriali".

Esaurita l'esperienza della bicamerale, di fronte all'esame del testo approvato dalla Camera sul finire della legislatura di revisione del titolo V Elia interviene, senza nascondere molte riserve e dubbi, ritiene però necessario approvare questo testo prima della fine della legislatura¹⁶. Elia è consapevole dei problemi che avrebbe posto l'attuazione di questa riforma. Richiederà innanzitutto l'intervento del Parlamento cui *"spetta il compito di stabilire principi fondamentali nell'amplissimo gruppo di materie rimesso alla legislazione concorrente"*. *"Si apre un campo enorme di lavoro – continua Elia, anticipando lucidamente molte delle questioni che negli anni successivi alla riforma si sarebbero poste – scelte di enorme delicatezza e difficoltà come la produzione e il trasporto dell'energia, le grandi vie di comunicazione, la ricerca scientifica. Se il Parlamento non predisporrà rapidamente le leggi di principio sarà il caos nell'ordinamento delle fonti italiane"*. *"Oltre al Parlamento avrà il suo bel da fare anche la Corte"*, osserva Elia¹⁷.

Lucidamente vede poi i problemi finanziari posti dalla riforma e tuttavia Elia vota a favore nei due passaggi della riforma in Senato. Con chiarezza e accenti gravi (in quello che fu il suo ultimo intervento da parlamentare) in occasione della seconda osserva come *"poche scelte nella nostra vita politica mi appaiono avvenute sotto il segno della necessità e della urgenza istituzionale"*. Le cosiddette leggi Bassanini sono *"ispirate a una interpretazione profondamente innovativa del principio autonomistico"* e richiedono *"un riferimento costituzionale che quella interpretazione stabilizzi e consolidi"*. Occorre secondo Elia approvare la riforma del Titolo V *"per eliminare una situazione assolutamente patologica e piena di pericoli" prodotta dal fatto che il complesso della disciplina costituzionale vigente appare "profondamente delegittimato perché riconosciuto generalmente inidoneo a corrispondere ad una*

¹⁶ Discorsi cit. p. 436.

¹⁷ Discorsi cit. p. 442 e ss.

nuova interpretazione del principio autonomistico". Si è di fronte a *“una sfera di anomia, secondo Elia, in cui si producono scorrerie come le iniziative referendarie di alcune regioni di natura sicuramente avventurosa ed eversiva”*.

Queste ragioni – la necessità di non lasciare una *“terra desolata di elliottiana memoria”*, unita alla constatazione del consenso sulla riforma *“della quasi totalità di coloro che governano e amministrano negli enti locali territoriali appartenenti ad ogni schieramento politico”* – spingono Elia a *“escludere con tranquilla coscienza che si sia creato un precedente di modifica solitaria della Costituzione a maggioranza stretta, con disconoscimento delle opinioni delle opposizioni”*.

Dietro quel richiamo a Elliott v'è tanto dell'esperienza umana e spirituale di Elia, come nella difesa della riforma del Titolo V ritroviamo l'ispirazione pluralista dei costituenti democristiani, a partire dal suo primo maestro Gaspare Ambrosini, che finalmente avrebbe potuto coniugarsi armonicamente, nel disegno di Elia, con quel rafforzamento del ruolo del Governo – indicato da quell'ordine del giorno il cui contenuto volle ribadire in questo suo ultimo intervento parlamentare – secondo l'insegnamento di Mortati e Tosato.