

Riforme, quel che direbbe Leopoldo Elia

Marco Olivetti

Ricordare Leopoldo Elia a otto anni dalla sua scomparsa, facendo memoria non solo della squisita umanità, ma anche del suo lascito culturale e politico, significa necessariamente, nel contesto dell'autunno 2016, riflettere sulla sua figura alla luce dell'ormai prossimo referendum costituzionale. Chi ha avuto il privilegio di lavorare con lui non può non chiedersi quali sarebbero state le sue riflessioni di fronte alla riforma, considerato che Elia aveva espresso solennemente (ad es. nel dibattito sul messaggio del Presidente Cossiga del 1991) la sua *affectio constitutionis*, sottolineando che molti, della sua generazione, si sentivano giudicati dalla Carta del 1947 e non suoi giudici. Ma al tempo stesso la domanda va posta ricordando il suo vigoroso impegno per l'adeguamento della Carta costituzionale: un approccio, il suo, che si sarebbe forse potuto esprimere con l'adagio manzoniano «adelante, con juicio». Disponibilità al cambiamento, ma nell'alveo della Carta del 1947. Oltretutto la domanda in questione è difficile da porre perché Elia aveva un fortissimo senso storico: per questo le sue posizioni, pur nutrite di una forte coerenza interna, sono cambiate dagli anni sessanta agli anni novanta: in generale egli è stato contrario a mutare le regole istituzionali ed elettorali fino a quando la Repubblica dei partiti ha conservato i tratti della democrazia bloccata da lui felicemente descritta con la formula della *conventio ad excludendum*. Dopo la fine del comunismo, invece, la sua apertura al nuovo – già implicita negli scritti precedenti – è emersa più chiaramente, ad es. con l'appoggio al referendum elettorale del 1993 e poi con una partecipazione attiva al dibattito sulle riforme negli ultimi quindici anni della sua esistenza.

Mi pare che il ragionamento possa iniziare con qualcosa di cui Elia si sarebbe compiaciuto: vale a dire ciò che la riforma non include. Elia apprezzerrebbe che la forma di governo sia mantenuta all'interno del modello parlamentare, di cui sottolineava la flessibilità e la funzionalità, oltre al ruolo che esso consente ai partiti politici. Dunque credo che vedrebbe in maniera chiara la differenza fra la riforma attuale e quella del 2005-06, la quale modificava in maniera profonda e confusa il potere di scioglimento delle Camere e il rapporto di fiducia, mentre oggi questi istituti sono lasciati intatti dalla riforma, con la sola eccezione della esclusione del Senato da entrambi i meccanismi ora citati. Non credo, cioè, che egli vedrebbe nella riforma attuale una replica di quel «premierato assoluto» che individuò come la cifra distintiva della riforma voluta dal centro-destra e respinta nel referendum di dieci anni or sono.

Ma si può forse ipotizzare che l'approccio di Elia sarebbe favorevole anche alla riforma del bicameralismo. Questo tema, da lui originariamente sottovalutato (nella voce sulle forme di governo del 1970 osservava che un giurista che si concentrasse solo su questo problema, trascurando i partiti, avrebbe rischiato di rubare il mestiere a Don Ferrante), è stato oggetto di una riflessione che si è sviluppata fortemente da una certa resistenza alla riforma nella decima legislatura fino ad un chiaro favore nel corso degli anni novanta. Nella Bicamerale presieduta da D'Alema, Elia lottò, assieme all'attuale capo dello Stato, non solo contro gli eccessi del semipresidenzialismo all'italiana che l'allora leader DS tentava di realizzare d'accordo con Fini e Berlusconi, ma anche per trovare una sede in cui le autonomie fossero rappresentate nella seconda Camera. Dovette cedere al fumoso progetto allora prevalente (l'orribile Senato delle garanzie, quasi una *contradictio in adjectis*, fortemente voluto da chi si opponeva alla riduzione del numero dei mandati ad elezione diretta), ma ottenne la Commissione mista, integrata da rappresentanti delle regioni, cui quel progetto affidava la partecipazione delle autonomie alla formazione delle leggi statali, vale a dire ciò che la riforma attuale consegna, in maniera assai più razionale, alla seconda Camera. Sia in base a questi precedenti, che a vari interventi successivi, si può dunque ipotizzare che Elia avrebbe apprezzato anche la riforma del bicameralismo.

Più difficile è dire quale sarebbe stata la sua valutazione sulla ulteriore riforma del titolo V e sulla legge elettorale, il c.d. Italicum. Elia non era un aficionado dell'ingegneria elettorale, ma gli era noto quasi ogni sistema elettorale al mondo, e non si sottraeva alla progettazione di sperimentazioni, anche fortemente innovative. Credo che al riguardo avrebbe a lungo invitato alla cautela, alla moderazione e al compromesso, attitudini che sono mancate – da varie parti – durante l'elaborazione della riforma costituzionale e di quella elettorale. Ma se Elia era fortemente scettico verso qualsiasi cambiamento della forma di governo che includesse l'elezione diretta del



Capo dello Stato (da lui giustamente ritenuta pericolosa e disfunzionale), il suo approccio verso un'elezione diretta del Primo ministro secondo quello che negli anni novanta si definiva il modello israeliano era oltremodo prudente, ma non chiuso. Non penso che avrebbe fatto salti di gioia per l'Italicum: e del resto quella legge elettorale oggi sembra figlia di nessuno, al punto che si potrebbe chiamarla «la grande orfana». Ma forse avrebbe esercitato il discernimento e l'arte della distinzione: non avrebbe rinunciato ai moderati progressi derivanti da una buona riforma del bicameralismo per i timori verso una legge non priva di incognite, ma che non presenta i pericoli di concentrazione del potere che molti denunciano e che non ha nulla a che vedere con il «premierato assoluto». Non avrebbe gettato al vento la possibilità di dare compimento all'ordine del giorno Perassi – che richiamava continuamente – vale a dire all'impegno a mantenere il regime parlamentare, correggendolo per «evitare le degenerazioni del parlamentarismo», fra le quali, oggi, il bicameralismo paritario può essere ascritto a pieno titolo.

Al di là di cosa Elia avrebbe detto o fatto se fosse ancora qui con noi, resta il ricordo di un approccio alle riforme basato sia sull'apertura al nuovo sia sulla prudenza dettata dall'*affectio constitutionis* e dalla consapevolezza che non sempre il nuovo è migliore. Ma anche dalla capacità di cogliere gli spazi di miglioramento laddove essi, oggettivamente, esistono.