

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE**  
in collaborazione con  
**Fondazione “Paolo Galizia-Storia e libertà”**

**F. LANCHESTER**

Leopoldo Elia  
e  
la tradizione giuspubblicistica  
a  
“La Sapienza”

---

“La Sapienza del giovane Leopoldo Elia: 1948-1962”  
Sala del Senato Accademico  
Rettorato  
27 marzo 2014

**LEOPOLDO ELIA  
E  
LA TRADIZIONE GIUSPUBBLICISTICA A “LA SAPIENZA”**

**di Fulco Lanchester**

**Sommario:** 1. - Premessa; 2. - La tradizione giuspubblicistica italiana; 3. - Il giovane Elia; 4. - Gli studi in memoria di Luigi Rossi; 5. - Gli anni Cinquanta ovvero la preparazione; 6. - Conclusioni provvisorie: Elia e la riscoperta del valore dell'equilibrio

**1. -Premessa**

Il tema di questo convegno, promosso dal Dipartimento di Scienze politiche in collaborazione con la *Fondazione Paolo Galizia Storia e libertà* istituita per testamento da Mario Galizia (1921-2013), si intreccia intimamente con lo sviluppo della giuspubblicistica italiana intesa come gruppo e come impostazione metodologica. L'ambito cronologico individuato dal titolo limita formalmente l'analisi al periodo in cui Leopoldo Elia, dopo la laurea in Giurisprudenza nella sessione autunnale del 1947 (il 25 novembre) con una tesi su "*L'avvento del regime parlamentare in Francia (1814-1830)*", inizia il proprio percorso accademico nell'Istituto di diritto pubblico e dottrina dello Stato della Facoltà di Scienze politiche per concluderlo con la presa di servizio nel 1962 come straordinario a Ferrara e l'anno dopo, a causa della prematura scomparsa di Franco Pierandrei (1914-1962), nella Facoltà di Giurisprudenza di Torino, da dove ritornerà alla Sapienza nel 1970, per lasciarla nel 1998, acquisendo in seguito il titolo di emerito.

I limiti temporali individuati hanno un carattere formale che li collega soprattutto alla vicenda del gruppo dei giuspubblicisti dell'allora Facoltà romana di Scienze politiche, eredità ora raccolta dal Dipartimento di Scienze politiche. Ma la realtà dell'università di allora era allora molto più unitaria non

soltanto sul piano accademico, ma anche dell'ambiente esterno, nazionale ed in particolare romano. Il passaggio dall'ordinamento liberale oligarchico al regime fascista e da questo, attraverso il periodo transitorio, alla Repubblica venne –per di più- caratterizzato da chiaroscuri che contrastano con le immagini brusche e mettono in luce la realtà di una comunità ridotta per numero, ma molto strutturata per interessi e relazioni (v. su questo la mia introduzione all'appendice documentaria curata dal dott. Simone Ferraro).

In questa giornata dedicata al giovane Leopoldo Elia a "La Sapienza" vengono, dunque, prese in considerazione non soltanto le vicende biografiche di uno studioso, di un esponente della giurisdizione costituzionale e di un politico di primo piano per la storia dell'ordinamento repubblicano, ma anche la vicenda metodologica e collettiva di un gruppo di *tecnici* che hanno contribuito alla storia costituzionale italiana e alla storia della costituzione repubblicana.

Una simile distinzione molto cara a Leopoldo Elia e da Lui utilizzata più volte permette di concentrare l'attenzione di queste pagine su tre punti fondamentali:

1. il percorso della giuspubblicistica italiana ed il contributo de La Sapienza alla stessa;
2. su come Elia abbia vissuto e si sia inserito in questo *mainstream* nel periodo di riferimento, ma in generale nel percorso dei circa sessanta anni di attività scientifica, culturale e politica;
3. e, infine, su quale sia l'attualità di una simile vicenda in un periodo periglioso come quello che stiamo vivendo.

Un simile taglio lo derivo in sostanza dallo stesso Leopoldo Elia che nel 1981, in occasione del Convegno sui Cinquanta anni della Casa editrice Giuffrè<sup>1</sup>, ripensò al periodo 1931-1981 non soltanto nella prospettiva dei maestri degli anni Trenta e nel rapporto che questi avevano avuto con la tradizione giupubblicistica italiana, ma espresse piena consapevolezza della necessità di situarsi rispetto a quel percorso sulla base di una riflessione generazionale.

---

<sup>1</sup> V. L. Elia, *Esperienza scientifica: diritto costituzionale*, in AA.Vv., *Cinquanta anni di esperienza giuridica in Italia*, Atti del Convegno Messina-Taormina 3-8 novembre 1981, Giuffrè, Milano, 1982, pp. 348 ss.

In questa prospettiva egli faceva significativo riferimento alle considerazioni di Mario Galizia che, sull'Archivio Filippo Serafini<sup>2</sup> e poi sulla *Enciclopedia del diritto*, aveva accompagnato la voce Costituzione redatta da Costantino Mortati(1891-1985)<sup>3</sup> esaminando la dinamica storica della scienza del diritto costituzionale in senso lato ed iniziando un cammino di riflessione incrementale che soltanto l'anno scorso egli ha concluso in occasione della pubblicazione della sua ultima fatica editoriale.<sup>4</sup>

In questa giornata l'analisi dei percorsi individuali di Elia e dei suoi maestri e dei suoi colleghi costruisce, quindi, il disegno collettivo di più generazioni di giuspubblicisti della Sapienza nell'ambito delle differenti Facoltà ed istituti che l'hanno caratterizzata nel passaggio tra Fascismo e Repubblica nella fase terminale del periodo costituzionale transitorio e nell'ambito del primo quindicennio di applicazione della Costituzione repubblicana.

## **2. - La tradizione giuspubblicistica italiana**

Al fine di rispondere al percorso che mi sono proposto di seguire debbo definire ,prima di tutto ed in maniera sintetica, cosa si intenda per tradizione giuspubblicistica italiana e come la stessa abbia trovato nel periodo considerato a Roma “La Sapienza” la principale linea di sviluppo.

I soggetti della giuspubblicistica sono tutti coloro che si siano occupati professionalmente di temi inerenti ai problemi scientifici relativi alla teoria ed alla pratica delle istituzioni politiche (dove per politico si intenda tradizionalmente ciò che è pubblico contrapposto con il privato) sotto il profilo giuridico. Negli ordinamenti di *continental law*, almeno sino all'introduzione dello Stato di diritto democratico costituzionale, essi sono da recuperarsi

---

2 V. M. Galizia, *Prolili storico comparativi della scienza del diritto costituzionale in Italia*, in *Archivio Filippo Serafini*, vol. CLXIV, 1963, fasc.1-2, pp.3-110 e *Diritto costituzionale: profili storici*, in “*Enciclopedia del diritto*”, vol. 12, pp. 962 ss.

3 V. C. Mortati, *Costituzione (dottrine generali)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1962, IX.

4 V. M. Galizia (a cura di), *Gli anni della guerra di Paolo Galizia (1942-44)*, Milano, Giuffrè, 2013.

soprattutto all'interno delle istituzioni universitarie e delle riviste ad esse collegate, cosicché la vicenda della “dottrina” giuspubblicistica, ed in particolare di quella costituzionalistica, possono divenire uno strumento per l'analisi della dinamica della forma di Stato e di regime di una specifica realtà istituzionale.

Com'è noto, la tradizione giuspubblicistica italiana costituisce il prodotto complesso dell'incontro-scontro tra due filoni principali rappresentati, da un lato, dall'indirizzo storico-politico di origine franco-britannica, dall'altro, da quello giuspositivistico con radici tedesche<sup>5</sup>. A mio avviso chi tenda ad assolutizzare una sola di queste impostazioni, non soltanto tradisce la realtà storica, ma impedisce anche la corretta comprensione di entrambi suddetti indirizzi e dell'evoluzione complessiva della tradizione stessa. Alle origini della succitata contrapposizione si poneva il problema metodologico del rapporto tra storia e diritto e tra diritto e politica nell'ambito della crisi di transizione che trasformò lo Stato nazionale liberale oligarchico in ordinamento pluriclasse.

Massimo S. Giannini riassunse, alla vigilia del secondo conflitto mondiale, la questione nell'esistenza di invarianze (dommatiche) e di problemi (storicamente situati)<sup>6</sup>, dove le prime evidenziavano i tempi lunghi della tecnica e dello stile del diritto, mentre i secondi la storicità delle questioni che lo stesso deve affrontare. In argomento, mentre alcuni dei contemporanei dello stesso Giannini adottarono l'impostazione che *law is frozen history*, arrivando in casi estremi ad affermare che *law is frozen politics*<sup>7</sup>, altri continuarono a sostenere la tesi della netta e necessaria separazione tra diritto e politica, ed una ipostatizzazione dello stesso rapporto con la storia attraverso la sussunzione di paradigmi coperti da finzioni giuridiche. Il rischio era, da un lato, quello dell'indistinzione degli approcci, dall'altro quello della separazione eccessiva dei settori. Ciò era effettivamente troppo e rischiava di rendere indistinguibile la

---

5 M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, 2° voll., Milano 2001 e P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, 3° vol., *La civiltà liberale*, Roma, Laterza, 2001.

6 M. S. Giannini, *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, in *Studi sassaresi*, XVIII, fasc. II e III.

7 Mi riferisco alla impostazione di C.J. Friedrich, *The Philosophy of Law in Historical Perspective*, Chicago, Up, 1963 (II ed.), pensando alle posizioni di G. Maranini e di C. Costamagna.

specificità disciplinare del diritto pubblico, per cui era necessario un intervento di sintesi.<sup>8</sup>

Dal punto di vista sistemico il citato dibattito giuspubblicistico non ebbe un rilievo esclusivamente disciplinare, ma risultò strettamente connesso con la trasformazione della base sociale dello Stato nazionale unitario, delle istituzioni e delle giustificazioni ideologiche dello stesso nel periodo dell’allargamento del suffragio. Nel caso in questione le tesi contrapposte si sostanziarono in vere e proprie ideologie, che si formarono alle spalle della riforma elettorale del 1881-82, e si condensarono in due principali proposte: la prima, quella orlandiana, trasse i propri paradigmi dalla separazione netta, sulla base dell’esempio tedesco, tra politica e diritto e sull’ipostatizzazione di precisi paradigmi storicamente situati<sup>9</sup>; la seconda, principalmente rappresentata dalla originale prosecuzione dell’indirizzo storico politico che aveva caratterizzato la stessa dottrina del ventennio successivo all’Unità, si condensò nell’ipotesi meritocratica moschiana di un ceto politico efficiente, fondato su una specifica base sociale<sup>10</sup>.

Al di là, quindi, delle facili distorsioni contemporanee che ricostruiscono le genealogie in maniera a volte opportunistica, la tradizione giuspubblicistica italiana non risulta quindi solo rappresentata dallo svolgersi della vicenda di Orlando e dei suoi allievi, ma costituisce, dunque, il risultato di un conflitto metodologico, che corrispose ad esigenze reali, accompagnando il processo di formazione dello Stato nazionale e di democratizzazione del sistema monoclasse liberale oligarchico.

In questo quadro lo stesso istituzionalismo di Santi Romano, venne riassunto dai giovani costituzionalisti degli anni Trenta (ed in particolare da Costantino Mortati) nell’ambito di una sintesi non priva di contraddizioni costituita dalla

---

8 V. su questo le osservazioni di M. Galizia, *Scienza giuridica e diritto costituzionale*, Milano, A. Giuffrè, 1954 e *Idem, Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, A. Giuffrè, 1972.

9 V. P. von Oertzen, *Die soziale Funktion des staatsrechtlichen Positivismus eine wissenssoziologische Studie über die Entstehung des formalistischen Positivismus in der deutschen Staatsrechtswissenschaft*, Frankfurt (a.M.), Suhrkamp, 1974 e M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico*, cit.

10 v. F. Lanchester, *Mosca e il costituzionalismo italiano*, in “*Studi in onore di A. Pace*”, Napoli, ESI, 2012, pp.221 ss.

costituzione in senso materiale. In quel periodo vi fu la piena presa di coscienza della crisi del metodo orlandiano, con il riconoscimento dell'insufficienza di quella costruzione perfetta e mistica rappresentata dallo Stato puramente giuridico, che lo stesso Romano aveva cercato di riarticolare in un apparente pluralismo istituzionale.<sup>11</sup> In particolare l'indirizzo di Mortati costituì un superamento della stessa proposta social darwinista di Alfredo Rocco (1875-1935), che apparentemente rappresentava una sintesi di aspetti parziali delle posizioni di Orlando e Mosca ed assicurava una formale continuità con la dottrina giuridica del liberalismo oligarchico<sup>12</sup>. In sostanza in quel periodo si prese piena consapevolezza della rivoluzione delle masse e della necessità di riconnettere politica e diritto, tentando di superare la grande scissione avvenuta dalla metà degli anni '80 del secolo XIX e proponendo esplicitamente di giuridicizzare il politico attraverso il riferimento ai principi ed ai valori costituzionali, sostenuti dalla forza o dal gruppo di forze che si pongono alla base dell'ordinamento.

Nel periodo successivo al 1948, l'avvento faticoso dello Stato di diritto costituzionale democratico con l'introduzione della giurisdizione costituzionale permise di connettere all'interno della teoria della costituzione in senso materiale l'incidenza del ruolo delle corti sulla base della teoria della costituzione vivente, sulla base della collaborazione tra gli stessi personaggi della giovane dottrina degli anni Trenta oramai giunti tra gli anni Cinquanta e sessanta alla Sapienza.

E' sulla base di questo sostrato che si possono valutare, in maniera adeguata, i prodromi della vicenda scientifica, accademica e politica di Leopoldo Elia nell'Università “La Sapienza” di Roma e da essa si possono ricavare utili indirizzi per la valutazione della dinamica della giuspubblicistica italiana nel momento di

---

11 V. F. Lanchester, *Santi Romano e le ideologie giuridiche italiane nella transizione allo stato di massa*, in *Rivista AIC*, N°: 4/2011.

1212 V. F. Lanchester, *Alfredo Rocco e le origini dello Stato totale*, in “*Alfredo Rocco: dalla crisi del parlamentarismo alla costruzione dello Stato nuovo*”, a cura di E. Gentile, F. Lanchester e A. Tarquini, Roma, Carocci, 2010, pp.15 ss.

istituzione dello Stato di diritto costituzionale democratico nell’ambito dei processi di integrazione sovranazionale e di globalizzazione.

### 3. - Il giovane Elia

Come ho dichiarato in premessa, cercherò di darvi un sintetico quadro della realtà delle materie pubblicistiche alla Sapienza durante il periodo di transizione dal Fascismo alla promulgazione della Costituzione repubblicana, segnalando il passaggio di testimone tra due generazioni di giuspubblicisti. Per farlo utilizzerò ovviamente il giovane Leopoldo Elia e la sua radicata impostazione che le circostanze storiche determinano la stessa realtà delle discipline in questione e quindi la dinamica, all’interno dei principi e dei valori della forma di Stato e di regime vigente.

Partiamo, dunque, dal protagonista di questo nostro Convegno descrivendo il suo percorso alla Sapienza, come studente, assistente volontario presso la Facoltà di Scienze politiche (nonché funzionario del Senato dal febbraio 1950<sup>13</sup>), fino alla vittoria della Cattedra nel 1962<sup>14</sup>.

---

13 Da una dichiarazione firmata dal segretario generale Domenico Galante (1893—1955) risulta che il concorso a quattro posti di Segretario nell’Amministrazione del Senato venne bandito il 14 gennaio 1949 che Elia, classificatosi secondo, prese servizio il 1° febbraio e che un altro dei vincitori era Pietro Scoppola (1926-2007) [materiale fornito dalla Signora Paola Elia].

14 Riporto il *cursus honorum* di Elia sulla base del foglio matricolare dell’AUR: Laurea in Giurisprudenza 25 novembre 1947; Nominato assistente volontario presso la cattedra di Istituzioni di diritto pubblico della Facoltà di Scienze politiche dall’1/11/1948; Abilitato alla libera docenza in diritto costituzionale (DM 10/9/1959); Incaricato di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di Scienze politiche (DM,13/3/1961); Incaricato di Diritto costituzionale italiano e comparato (DM.13/3/1962); Nomina straordinario di Diritto costituzionale nell’Università di Ferrare (DM 13/3/1962); Trasferimento presso la Cattedra di Diritto costituzionale della Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Torino (DM.,20/10/1963); Promozione ad ordinario (DM.12/10/1966); Trasferimento come ordinario di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Roma dall’1/11/1970; Dal 7/5/1976 al 8/5/1985 messo fuori ruolo come giudice costituzionale; Collocato in aspettativa come Senatore dal 2/7/1987 (DR 20/7/1987), Reintegrato in ruolo il 23/4/1992; In aspettativa come ministro delle riforme elettorali e istituzionali dal 29/4/1993, Collocato in aspettativa in seguito a nomina a deputato dal 15/4/1994 e confermato in aspettativa dal 9/5/1996 come senatore; Collocato a riposo per raggiunto quarantennio il 30/12/1997.



Leopoldo Elia era nato a Fano nel novembre del 1925, figlio di Raffaele (Ancona,1894-Roma,1981) - poi 1° conservatore dell'Archivio notarile di Ancona e nel secondo dopoguerra Senatore nella I e II legislatura<sup>15</sup> - e di Michelina Bartocetti (Saltara-PU, 1894-Roma,1981), figlia del notaio Luigi. Il nonno paterno (suo omonimo) era stato volontario garibaldino ed ufficiale dell'esercito, morto ad Adua nel 1896.<sup>16</sup> La Famiglia si era spostata da Fano a Ascoli Piceno e -in seguito-ad Ancona e, durante gli anni Trenta, Elia aveva frequentato a Roma tra il 1934 e il 1938 l'ultimo anno delle elementari e poi le scuole medie inferiori presso l'Istituto Pontificio Sant'Apollinare<sup>17</sup>. In quell'occasione era stato ospite- con il nonno materno- del fratello della Madre Monsignor Vittorio Bartocetti, un prelado che nel 1969-1975 sarà vice-camerlengo di Santa Romana Chiesa.<sup>18</sup>

Ritornato ad Ancona, nel giugno del 1943 Elia ottenne la licenza liceale con la media dell'8,5 al Liceo Classico *Carlo Rinaldini* di Ancona e, stante gli avvenimenti bellici, si iscrisse nell'ateneo monofacoltà di Macerata, ma in realtà continuò a vivere a Fano dove si era rifugiata la Famiglia. Nel novembre 1944,dopo la liberazione di Roma (giugno), la cosiddetta battaglia di Ancona (luglio 1944), di cui fu protagonista il II Corpo d'Armata polacco del generale Anders, e la stabilizzazione del fronte sulla linea Gotica nell'ottobre, Elia si trasferì nella Facoltà romana di Giurisprudenza nel novembre del 1944, sfruttando nuovamente l'ospitalità dello zio presso la nuova abitazione Piazza S. Callisto, un grandioso complesso edilizio, costruito per volontà di Pio XI da Giuseppe Momo nel 1936, come sede delle Congregazioni della Santa Sede.. A causa degli eventi bellici Elia frequentò, dunque, solo in maniera occasionale

---

15 V. AA. VV., *Raffaele Elia Atti della commemorazione* tenutasi in Ancona il 3 aprile 1982 per iniziativa della Deputazione di storia patria per le Marche e dell'Istituto Marchigiano, Accademia di Scienze, Lettere ed Arti, Ancona, stabilimento tipolitografico, Trifogli, 1982.

16 v. V. Satta, L. E., in *Dizionario biografico degli italiani*, 1993, vol.42.

17 Nell'anno 1934-35 Elia frequentò la quarta elementare nella scuola pubblica "2 ottobre 1870" (via S. Maria delle Fornaci), per poi presentarsi direttamente all'esame di ammissione per le scuole medie; negli anni 1935-36, 1936-37 e 1937-38 fu allievo, invece, del Pontificio istituto S. Apollinare - Liceo-ginnasio parificato.

18 Su cui v. L. Elia, *Una testimonianza in Vittorio Bartocetti, l'uomo, lo studioso, il sacerdote*, Atti dell'incontro tenutosi nella Sala S. Michele di Fano il 31 ottobre 1985 a cura dell'Istituto marchigiano J. Maritain di Ancona, Ancona, Editrice "La Lucerna", pp.41-46.

l’Ateneo di Macerata, se è vero che vi sostenne solo tre esami, concentrati tra il 6 e il 9 di Novembre del 1944 (Istituzioni di diritto privato, Istituzioni di diritto romano e Diritto costituzionale) e con votazioni che contrastano con la successiva eccellenza del libretto romano, ma che erano indispensabili al passaggio ad altro Ateneo.

Nello stesso Ateneo maceratese, per un singolare segno del destino, avevano insegnato il Diritto costituzionale nell’ultimo decennio in successione stretta Carlo Esposito (1902-1964) e Costantino Mortati (1891-1985), che ne era anche divenuto Rettore - Preside, ma prima anche Gaetano Arangio Ruiz (1857-1936), Donato Donati (1880-1946), Teodosio Marchi (1875-1956), Arnaldo De Valles(1887-). Esposito, vincitore del concorso di Catania con Vincenzo Zangara, si era trasferito a Padova nel 1939, Mortati, vincitore del concorso di Cagliari con Vincenzo Origone (1906-1975) e Carlo Alberto Biggini (1902-1945), a Napoli-Istituto Navale. Nel periodo in questione a Macerata l’incaricato dell’insegnamento della materia era, tuttavia, Giuseppe Meloni (fu Pietro per distinguerlo da un suo omonimo privatista), libero docente nella Facoltà romana di Giurisprudenza, già docente della materia nei primi anni Trenta e che successivamente insegnò anche Diritto corporativo (nel 1953 l’insegnamento verrà rilevato da Carlo Lavagna, 1914-1984).

Elia seguirà gli ulteriori tre anni di corso alla Sapienza, con un cursus di valutazioni eccezionale, che si concluderanno con la tesi di laurea su *L’avvento del regime parlamentare in Francia (1814-1930)*, sostenuta il 25 novembre 1947 con Vincenzo Gueli (1914-1969), allora libero docente in Diritto costituzionale e incaricato di Istituzioni di diritto pubblico a Scienze politiche<sup>19</sup>, che aveva sostituito Gaspare Ambrosini (1886-1985) nell’incombenza a causa della scomparsa della Madre di quest’ultimo.<sup>20</sup>

---

19 V. Archivio dell’Università La Sapienza (da ora in poi AUR), *Verbali laurea, Processo verbale d’esame di laurea in Giurisprudenza sostenuto dal Sig. Elia Leopoldo*, 25 novembre 1947, Sessione autunnale, Anno Accademico 1946-1947.

20 V. lettera di Leopoldo Elia ai genitori in possesso della Moglie Paola: “il prof. Gueli ha dovuto sobbarcarsi a tutte le tesi di quest’ultimo[Ambrosini]. Ad ogni modo dalla discussione ho capito che la maggior parte del mio lavoro era stata letta: cosicché per quanto breve, il mio intervento è stato sufficientemente efficace, perché il Prof. Gueli faceva domande pertinenti e precise. Non

La commissione di laurea-presieduta da Alfredo De Gregorio, già ordinario di Diritto commerciale- era composta da Gaspare Ambrosini, Tomaso Perassi (1886-1960), Francesco Calasso (1904-1965), Guido Zanobini (1890-1964), Giuseppe Ferri, libero docente Diritto costituzionale, ma sostituito da Carlo Alberto Funaioli libero docente di Diritto civile, Giuseppe Barile (1919-1989) libero docente di Diritto internazionale, Giuseppe Aurelio Costanzo libero docente Diritto coloniale, Angelo De Martini, libero docente di Diritto commerciale, e Pietro Mirto Randazzo, libero docente di Diritto penale.

Non possediamo la tesi di Elia, che ottenne il 110 e lode e la dignità di stampa. Lui l'ha smarrita, la Sapienza l'ha resa irreperibile con il trasferimento dell'Archivio tesi all'aeroporto dell'Urbe. Si può dire che l'argomento, la Commissione e il contesto storico ci forniscano però numerosi indizi sul tipo di lavoro ed il taglio adottato dall'Autore. Si tratta di un'opera di interpolazione, ma capace di fornire risultati utili all'inquadramento dell'opera e dell'attività successiva di Elia.

Alcuni sono gli elementi che spiccano.

Primo - In quel periodo Elia era già membro della Fuci ed aveva partecipato al XXVIII Congresso nazionale, tenutosi a Napoli dal 2 al 6 settembre 1947 sul tema “*L'universitario di fronte ai problemi della vita*”<sup>21</sup>, dove aveva incontrato Giuseppe Dossetti, con la cui rivista *Cronache sociali* inizierà a collaborare poco dopo <sup>22</sup>.

---

ho parole per lodare quest'uomo, che mi ha appoggiato in tutti i modi, pur non avendo potuto prendere, per la ristrettezza del tempo, visione completa della mia fatica. Malgrado ciò non ha esitato a propormi per la segnalazione al fine della pubblicazione: cosa piuttosto difficile da ottenersi perché è necessaria l'unanimità dei commissari.” La lettera è composta anche da un messaggio del nonno Luigi, da una “relazione” di Fulvio Crosara (1915-1983), assistente di Diritto comune (probabilmente allievo di Arrigo Solmi), in quel periodo incaricato a Camerino e poi ordinario di Storia del Diritto a Trieste. Il documento in questione chiarisce meglio la vicenda rispetto alla testimonianza reperibile in L. Elia, *Premessa, a Studi di diritto costituzionale (1958-1966)*, intr. di G. Zagrebelsky, Milano, Giuffrè, 2005, pp.VII e VIII.

21 V. E. Balboni, *Leopoldo Elia, Costituzionalista e cittadino cattolico*, in “Quaderni costituzionali”, 2009, n.2, pp. 431 ss.

22 V. L. Elia, *Avvertenza per una storia da scrivere*, in *Cronache sociali 1947-1951*, antologia a cura di M. Glisenti e L. Elia, San Giovanni Valdarno-Roma, Landi, 1961, pp. 17 ss. Tra i componenti del comitato di redazione vi erano, tra gli altri, Antonio Amorth, Gianni Baget Bozzo, Giuseppe Dossetti, Amintore Fanfani, Giuseppe Glisenti, Luigi Gui, Giorgio La Pira, Giuseppe Lazzati e Aldo Moro.

Secondo – In quel novembre del 1947, nella stessa sessione si laurearono anche Vittorio Bachelet e Carlo Alfredo Moro, il primo il giorno 24 con Lionello Levi (1910-1991), libero docente di Diritto del lavoro, con una tesi su *Rapporti fra lo Stato e le organizzazioni sindacali*, il secondo nella stessa seduta di Elia ‘teoricamente’ con Giambattista Ferri su *La figura del giuridica del Capo dello Stato*<sup>23</sup>. Tutti e tre facevano parte della Direzione della Fuci (Moro diventa direttore del periodico *Ricerca* subito dopo la laurea, Elia condirettore, Bachelet segretario del Consiglio superiore).<sup>24</sup> Elia e Bachelet diverranno assistenti volontari l’anno successivo, Moro diverrà, invece, magistrato ordinario.

Terzo - Il titolo della tesi di Elia ci porta direttamente ad un Autore (Joseph Barthélemy), che nel 1904 aveva affrontato lo stesso tema e ad uno specifico taglio metodologico del diritto costituzionale.<sup>25</sup> A differenza di Duguit ed Hauriou, Barthélémy, allievo di quest’ultimo, si era occupato del tema con un taglio esplicito di storia costituzionale (pur con i limiti segnalati da Mario Galizia)<sup>26</sup>, materia che aveva insegnato, accanto al diritto costituzionale, sia alla Facoltà di Giurisprudenza di Parigi sia alla *École libre des sciences politiques*. Barthélémy, prima del crollo della III Repubblica nel 1940, fu giurista e politico impegnato nel riequilibrio della disposizione dei poteri nella difficile realtà francese, secondo un profilo di destra moderata che si fondava sul rafforzamento del ruolo del Capo dello Stato e nello stesso tempo di un indebolimento di quello delle assemblee elettive<sup>27</sup>.

Quarto - Il tema del regime parlamentare risultava strategico per almeno due dei componenti della Commissione, che proprio in quel giorno avrebbero dovuto essere impegnati all’Assemblea costituente<sup>28</sup>. Non soltanto per Tomaso

---

23 V. AUR-194. Ferri dovrebbe essere stato sostituito da Vincenzo Gueli.

24 V. AUR 1947 e RICERCA, Anno III, n. 22, 1 dicembre 1947, p.4.

25 V. J. Barthélémy, *L' introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris, Giard & Brière, 1904.

26 V. M. Galizia, *Profili storico - comparativi della scienza del diritto costituzionale*, cit.

27 V. per questo G. Martinez, *Joseph Barthélémy et la crise de la démocratie libérale*, in *Vingtième Siècle Revue d'histoire*, 1998, Volume 59, n. 59, pp. 28-47.

28 Il 25 novembre nella seduta antimeridiana (iniziata alle ore 11) l’A.C. aveva discusso l’art. 97 (poi 111) relativo alla Magistratura e Perassi aveva discusso l’emendamento presentato con l’on Conti e Leone(v.p.2441), mentre in quella pomeridiana (iniziata alle ore 16) si era

Perassi, che proprio nel settembre dell'anno precedente<sup>29</sup> era stato autore del famoso ordine del giorno decisivo per l'orientamento dei Costituenti in materia di forma di governo, ma anche per l'altro costituente Gaspare Ambrosini, autore di quello straordinario volume su *Partiti e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, pubblicato anche per le edizioni della Voce nel 1921, e che avrebbe dovuto essere il relatore ufficiale della tesi di Elia.

In particolare il Perassi nel 1946 aveva ripubblicato la sua prima monografia, prefata da Arcangelo Ghisleri, la cui prima edizione datava 1907<sup>30</sup>. In esso Perassi aveva più volte richiamato il tema delle *degenerazioni* del cosiddetto parlamentarismo, suggerendo soluzioni relative all'adozione del modello svizzero, che alla Costituente sarà prospettato in maniera incisiva anche da Egidio Tosato(1902-1984)<sup>31</sup>. Il clima era appunto quello del recupero di un dibattito sortito alla vigilia dell'allargamento del suffragio nel 1912<sup>32</sup> e sviluppatosi in maniera incrementale sia durante il periodo liberale e democratico del 1919-1922 [ricordo a questo punto solo le relazioni contrapposte di Francesco Ruffini (1863-1934)<sup>33</sup> e di Tittoni (1855-1931)<sup>34</sup>]. Alle alternative, non rifiutate della rappresentanza degli interessi e della introduzione del meccanismo di trasformazione dei voti in seggi di tipo proporzionalistico, Perassi aggiungeva la prospettiva della “*trasformazione*

---

proceduto alla votazione degli emendamenti cui non avevano partecipato né Ambrosini né Perassi.

29 Seduta A.C. seduta pomeridiana del 4 settembre 1946 – Organizzazione costituzionale dello Stato, p.109: «*La Seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo*».

30 V. T. Perassi, *Il parlamentarismo e la democrazia*, Roma, Libreria politica moderna, 1946; il volume precedente si intitolava *Le attuali istituzioni e la bancarotta del parlamentarismo*, con prefazione di Arcangelo Ghisleri, Pavia, Officine Grafiche, 1907.

31 V. F. Bruno, *Il problema del rafforzamento dell'Esecutivo: Tosato costituente e la dottrina costituzionalistica francese della terza Repubblica*, in “Egidio Tosato costituzionalista e costituente”, a cura di M. Galizia, Milano, Giuffrè, 2010, pp.373 ss.

32 E' naturale il collegamento con G. Rensi, *Gli “Anciens régimes” e la democrazia diretta: saggio storico politico*, con introduzione di A. Ghisleri, Bellinzona, E. E. Colombi, 1902.

33 V. F. Ruffini, *Guerra e riforme costituzionali: suffragio universale, principio maggioritario, elezione proporzionale, rappresentanza organica*, Torino, Paravia, 1920.

34 V. T. Tittoni, *Conflitti politici e riforme costituzionali*, Bari, Laterza, 1919.

*radicale*” della forma di Stato e di governo rappresentata dal modello svizzero, alternativa al quello tradizionale di derivazione inglese.

Gaspare Ambrosini aveva invece, alle spalle del rinnovato dibattito sulle riforme istituzionali del 1919-20, prodotto per le edizioni della Voce di Prezzolini. Il volumetto descriveva gli effetti combinati del suffragio allargato maschile e del meccanismo elettorale speculare sulla rappresentanza e sull'organizzazione della Camera dei deputati. Ambrosini, d'altro canto, aveva continuato ad approfondire l'argomento nel tempo<sup>35</sup>, collegandolo alla riforma elettorale<sup>36</sup> ed alla riforma della rappresentanza<sup>37</sup>, mentre alla fine degli anni Venti incominciò a descrivere in maniera sistematica la nuova realtà istituzionale del regime e all'interno della stessa dedicò una significativa monografia al tema del partito politico<sup>38</sup>, su cui la scuola romana (da Liuzzi a Mortati fino ad arrivare a Zangara) molto aveva riflettuto, fino ad arrivare alla concezione di Panunzio (1886-1944) del cosiddetto *Stato ecclesiastico* (ossia totale)<sup>39</sup>. Lo stesso Ambrosini, rientrato nel periodo transitorio nelle file del nuovo partito cattolico, era stato molto attivo non soltanto in periodo pre-costituente<sup>40</sup>, ma anche in quello Costituente, contribuendo in maniera attiva (e a volte sotto dettatura di Don Luigi Sturzo) alla redazione del Titolo V della Costituzione.

L'influenza del tema del partito politico, anche nel mutamento di prospettiva dallo *Staatpartei* al *Parteienstaat*, in Elia appare senza dubbio costante, assieme a quello della natura dei soggetti che si muovono nell'arena costituzionale, per

---

35 V. G. Ambrosini, *La trasformazione del regime parlamentare del governo di gabinetto*, Estr. da: Il circolo giuridico, anno 1922;

36 V. G. Ambrosini, *La riforma elettorale*, Milano, Sandron, 1923.

37 V. G. Ambrosini, *Sindacati, Consigli tecnici e Parlamento politico: con riferimento alle Costituzioni russa e tedesca, alla Carta di Liberta del Carnaro e ai Progetti italiani*, Roma, ARE, 1925.

38 G. Ambrosini, *Il partito fascista e lo Stato*, Roma, Istituto nazionale fascista di cultura, 1934.

39 V. S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, Cedam, 1943, p. 19.

40 V. G. Ambrosini, *La proporzionale: studio comparativo e proposte di riforma*, Roma, Istituto italiano di studi legislativi, 1945; *La rappresentanza degli interessi e il voto obbligatorio*, Roma, Scientia, 1945; *Sistemi elettorali*, Firenze, Sansoni, 1945; *Autonomia regionale e federalismo: Austria, Spagna, Germania, U.R.S.S.*, Roma, Edizioni Italiane, 1946 (?); *La Costituzione dell'U.R.S.S.*, a cura di, Firenze, Sansoni, 1946; *La legge elettorale dell'Irlanda (Eire)*, a cura di, Firenze, Sansoni, 1946.

cui è necessario fare riferimento a questo triangolo per comprendere la prospettiva del suo pensiero nel successivo ventennio.

Il dibattito in argomento era stato intenso alla Assemblea costituente e lo sarebbe divenuto ancora di più a livello internazionale sulla base della coeva discussione francese e tedesca<sup>41</sup>. Nel secondo semestre del 1947 suppongo che Elia dovesse essere rimasto molto impressionato dall'analisi effettuata da Barthélémy nel capitolo IV del volume citato e dedicato a "les partis dans le régime parlementaire"<sup>42</sup>, in cui lo stesso Bathélemy affermava che "il regime parlamentare non è in sostanza che l'organizzazione costituzionale della lotta dei partiti per la conquista del potere [e che i] partiti sono la molla essenziale e principale di questo regime". Questo riferimento molto settecentesco ai meccanismi della forma di governo, in realtà evidenzia come -a differenza di quanto era capitato nel 1816 in Francia - nel sistema inglese i partiti agivano *dans sa Constitution e che il Re evitava di mantenere a lungo un ministro contro il partito che dominava la Camera*<sup>43</sup>. Nella prospettiva di Barthélemy il regime parlamentare poteva, dunque, funzionare solo con la presenza di almeno due partiti e non poteva operare normalmente se non vi erano due partiti "e non più di due". Egli aggiungeva che "[era]necessario che i partiti [fossero] fortemente organizzati e disciplinati..." e che "i due partiti [fossero] similmente costituzionali,ciò vuol dire che [era] necessario che accett[assero] in via di principio le istituzioni fondamentali dello Stato(forma di governo, dinastia)".<sup>44</sup> Queste riflessioni, troveranno Elia attento a verificare nella prassi costituzionale(la relazione Stefano Ceccanti contribuisce a confermarlo) lo sviluppo della forma di governo anche alla luce della dinamica della I legislatura. Il saggio, pubblicato su "Civitas", *Il Governo come comitato direttivo del*

---

41 V. per la letteratura F. Lanchester, *La costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè,2011,passim.

42 V. J. Barthélemy, *L' introduction du régime parlementaire en France sous Louis 18. et Charles 10.*, cit., pp.145 ss.

43 *Ibidem*, pag. 146.

44 *Idem*.

*Parlamento*<sup>45</sup> riconosceva, in sostanza, come aveva fatto anche in precedenza Antonio Amorth (1908-1986) la realtà di un ordinamento il cui “governo parlamentare di partito” si era “stabilito in maniera diversa da quella prevista dai fattori della Costituzione”<sup>46</sup>, sulla base della vittoria elettorale del 18 aprile 1948 e che, tuttavia, lo stesso poteva divenire uno strumento per l’attuazione della Costituzione stessa. In questo lavoro Elia riconosce il “valore particolare” della “stabilità del Governo e [del]la efficienza della sua azione”, perché le stesse “mirano a rendere possibile l’adempimento dei compiti dello Stato moderno inteso come Stato positivo”<sup>47</sup> In questa prospettiva, sulla base della applicazione del metodo storico - comparativo, Elia respingeva sia le interpretazioni del parlamentarismo britannico pre-1867, sia quelle assembleari della Francia della III Repubblica, per perorare una forma di governo in cui - sulla scorta dell’esempio britannico allora vigente - fosse determinante il continuum Parlamento - Governo vocato alla massima efficienza al fine di garantire “il consolidamento del regime democratico in Italia”<sup>48</sup>.

Una simile impostazione sembrava solo apparentemente dimenticare la particolare situazione di ibernazione della stessa Costituzione repubblicana, su cui si concentrerà la dottrina giuspubblicistica nel momento della massima tensione fra le forze che avevano contribuito alla redazione della stessa. Si tratta di uno dei possibili riflessi di una situazione istituzionale estremamente pericolosa, su cui i costituzionalisti rifletteranno in maniera corale nell’ambito degli *Studi in memoria di Luigi Rossi*.

---

45 V. L. Elia, *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, 1951 ora in *Idem, Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp.15 ss.

46 V. A. Amorth, *Analisi costituzionale del Governo*, in “*Antologia di Cronache sociali*”, cit.p.634.

47 *Idem*, p.17.

48 *Ibidem*, p.24.



#### 4. - Gli studi in memoria di Luigi Rossi

Nella formazione del giovane Elia, come già detto, divenuto assistente volontario alla cattedra di Istituzioni di diritto pubblico della Facoltà di Scienze politiche(1948) di Vincenzo Gueli che vi ricopriva l’insegnamento per incarico<sup>49</sup> e vincitore di concorso per funzionario presso il Senato<sup>50</sup>, si pone determinante l’esperienza intensa nella corrente dossettiana e nella rivista *Cronache sociali*. E’ significativo che- come alla Assemblea costituente la Dc aveva selezionato in maniera razionale un gruppo di esperti delle istituzioni- nel periodo immediatamente successivo molti giovani esponenti cattolici fossero coinvolti nella carriera accademica

Elia si impegnò subito nella produzione scientifica. Già nel 1948 uscì ,infatti, il suo primo articolo su *Cronache sociali* dedicato proprio al partito politico<sup>51</sup>, svolgendovi considerazioni relative alla necessità che venissero garantiti all’interno dello stesso i diritti degli iscritti e la selezione delle candidature. Si tratta di una posizione che si coordinava in sostanza con quella di Costantino Mortati e che si connetteva con la discussione sull’applicazione della nuova Costituzione repubblicana, che avrebbe coinvolto la dottrina costituzionalistica in quegli anni.

In questa specifica prospettiva ritengo, dunque, della più alta significazione l’incontro virtuale che, in argomento, si ebbe nell’ambito degli *Studi in memoria*

---

49 In quel periodo Gueli era coinvolto come candidato nel primo concorso di Diritto costituzionale del secondo dopoguerra. Per la vicenda, invero travagliata di quel concorso che si intreccia anche con la richiesta di ritorno a Roma di Vincenzo Zangara e il problema della copertura delle Cattedre giuspubblicistiche a “La Sapienza” rinvio alla parte documentaria recuperabile su *Nomosleattualitàdel diritto.it* (in particolare per il contenzioso tra Tesouro, Esposito e Mortati, ma v. anche F. Lanchester, *Pensare lo Stato*, Roma, Laterza, 2004, passim.

50 Elia vinse uno dei quattro posti di Segretario nell’Amministrazione del Senato (concorso bandito nel gennaio 1949) e prese servizio il 1° febbraio 1950, venendo assegnato all’Ufficio degli Studi legislativi. Su questa esperienza e l’arricchimento intellettuale derivante dalla stessa v. L. Elia, *Premessa, a Studi di diritto costituzionale (1958-1966)*, intr. di G. Zagrebelsky, cit, pp. VII ss., ma anche l’intervista concessa a MinervaWeb - Bimestrale della Biblioteca 'Giovanni Spadolini, n. 5 - giugno 2006. La mia biblioteca. Intervista a Leopoldo Elia: “ Penso che questa esperienza nella biblioteca del Senato sia stata utile per indirizzarmi verso gli studi costituzionali e anche per integrare le lacune delle altre biblioteche che allora in materia di diritto comparato non erano particolarmente fornite”.

51 V. L. Elia, *I partiti italiani visti attraverso i loro statuti*, in *Cronache sociali*, 1948, n. 3.

di Luigi Rossi, pubblicati nella collana dell'Istituto di diritto pubblico e di dottrina dello Stato della Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Roma.

La vicenda di questa pubblicazione, uscita per i tipi di Giuffrè, è significativa dei due lustri drammatici e travagliati che avevano investito il Paese, ma anche della continuità e della cesura che lo avevano attraversato.

Luigi Rossi (1867-1941), il primo ordinario di Diritto pubblico comparato dell'Università di Roma e il primo Direttore dell'Istituto di Diritto pubblico e legislazione sociale della Facoltà di Scienze politiche, era scomparso alla fine di Ottobre del 1941<sup>52</sup>. L'iniziativa di pubblicare degli *Studi* in sua memoria era stata presa nell'ottobre dell'anno successivo dal preside della Facoltà di Scienze politiche Alberto De Stefani (1879-1969) e dal Direttore dell'Istituto Sergio Panunzio. Era stata infatti inviata una lettera circolare a "tutti i docenti delle Università italiane, cultori di materie pubblicistiche ed affini, contenente l'invito ad aderire all'iniziativa" (p.VII), cui si associarono sessanta autori rappresentativi della giuspubblicistica italiana in senso lato. Gli avvenimenti bellici e il periodo costituzionale transitorio riattivarono lentamente l'iniziativa, difficoltizzata dall'epurazione personale e dall'ibernazione istituzionale della Facoltà di Scienze politiche. I 24 contributi che verranno pubblicati nel volume edito nel 1952 costituiscono il distillato della scuola giuspubblicistica italiana del periodo e paiono significativi del passaggio di testimone tra la dottrina che aveva caratterizzato la giuspubblicistica nazionale nel periodo liberale oligarchico fino al fascismo e quella più giovane che si era formata negli anni Trenta.

I tre temi principali che vennero presi in considerazione, sulla base di un approccio metodologico che certificava il pluralismo caratterizzante la tradizione giuspubblicistica italiana, furono, da un lato, il problema della revisione della costituzione e i limiti della stessa; dall'altro, la questione della rappresentanza nel circuito partiti parlamento; infine il tema della prospettiva internazionale delle Costituzioni nazionali.

---

52 V. F. Lanchester, Luigi Rossi, *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, Bologna, Il Mulino, 2013.

Alla luce degli argomenti suddetti è possibile verificare non soltanto lo stato del dibattito costituzionalistico dell'epoca e le varie posizioni presenti sulla scena, in una costanza di articolazioni che si è riprodotta nel tempo, ma anche come Leopoldo Elia, pur non collaborando direttamente all'opera, fosse presente a pieno titolo nella stessa. Ripeto il volume di *Studi* costituisce uno straordinario documento della continuità e del rinnovamento della giuspubblicistica italiana e la certificazione del ruolo che il gruppo dei giovani costituzionalisti degli anni Trenta aveva oramai ed avrebbe continuato ad avere nel successivo quarto di secolo.

Il necrologio di Santi Romano su Rossi, scritto nel 1942 e pubblicato in apertura del volume, conferma il dialogo esistente all'interno della scuola giuspubblicistica italiana e l'errore di identificare un solo percorso nello sviluppo dialettico tra tendenze metodologiche perseguite. D'altro canto, non è un caso che lo stesso Romano avesse dedicato proprio a Rossi e a Mosca gli unici ricordi monografici della sua produzione scientifica. L'ampio saggio finale di Vittorio Emanuele Orlando su *La rivoluzione mondiale e il diritto* ripercorreva invece, sulla base del confronto tra la prolusione del 1885 e quella del 1947, lo stato di *distruzione* dell'ultimo trentennio foriero della preparazione di un nuovo tipo di Stato, capace di superare i paradigmi di quello Ottocentesco. Le riconsiderazioni di Orlando sulla storicità del metodo giuridico e sulla apparente contrapposizione tra monismo kelseniano e pluralismo romaniano aprono alla perdita di centro del continente europeo e alla prospettiva della costituzione di un superstato, derivante da una egemonia “conseguita da superiore potenza” ovvero “da una accordo costituito da una associazione tra Stati”<sup>53</sup>. Ma, se l'attivismo di Orlando sarà certificato anche da il suo ultimo saggio incompiuto sul partito politico, indice empirico di una vitalità intellettuale prorompente, sono in realtà gli altri contributi che risultano

---

53 V. V.E. Orlando, *La rivoluzione mondiale e il diritto*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 717 - 782, ma v. anche V. E. Orlando, *La crisi del Diritto internazionale*, in *Annuario per gli anni accademici 1948-1949*, DCXLVI dalla fondazione, Università degli studi di Roma “La Sapienza”, Roma, 1951, pp. 16-60.

interessanti.<sup>54</sup> Biscaretti di Ruffia, Crisafulli e Mortati si confrontano sia sul tema dei limiti alla revisione costituzionale ma anche sulla normatività dei principi e delle norme programmatiche. In più, mentre Chiarelli analizza il tema della elasticità della costituzione - individuato da Rossi nel momento più acuto delle riforme incrementali del regime<sup>55</sup> - nella prospettiva dell'art.11, Esposito e Lavagna affrontano i temi istituzionali relativi alle forze politiche e al parlamento e Giannini si dedica al tema della distinzione tra i vari concetti di autonomia.

Elia, si diceva, non partecipa alla raccolta, ma è ben presente. In primo luogo perché il saggio di Vincenzo Gueli su *Le trasformazioni anticostituzionali delle istituzioni governative* costituisce il primo saggio della raccolta *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*,<sup>56</sup> per la cui collaborazione venne pubblicamente ringraziato dal Maestro. Ma soprattutto perché il suo primo saggio rilevante pubblicato su *Cronache sociali* entrò nel dibattito in corso nel volume attraverso l'intermediazione di Antonio Valentini, autore di un contributo su *L'articolo 139 della costituzione e i principi generali del diritto*<sup>57</sup> e nipote della moglie di Mortati. In effetti il saggio di Elia su *Possibilità di un mutamento istituzionale in Italia*<sup>58</sup> evidenzia oramai la stretta vicinanza dello stesso alle tesi di Mortati ovvero a "concezioni giuridiche, le quali, pur non uscendo dal campo del diritto positivo, sappiano guardare oltre alle norme scritte, e, con più viva consapevolezza della realtà storica, si propongano di identificare in una zona più profonda e più remota, i caratteri fondamentali che distinguono tutto un ordinamento, è necessario ricorrere cioè alle recenti ricerche sui concetti

---

54 V. V.E. Orlando, *Sui partiti politici . Saggio di una sistematizzazione scientifica e metodica*, in "Scritti di sociologia e politica in onore di Luigi Sturzo", Bologna, Zanichelli, 1953, vol.2, pp.601 ss.

55 V. L. Rossi, *La "elasticità" dello Statuto italiano*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Padova, Cedam, 1940, pp. 25 ss.

56 V. V. Gueli, *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*, Roma Foro italiano, 1950: "Efficace ed intelligente collaborazione, nel curare la stampa di queste pagine, mi ha dato il Dott. Leopoldo Elia, Assistente alla cattedra di Istituzioni di diritto pubblico dell'Università di Roma, che mi ha anche aiutato con grande capacità nella compilazione degli indici; e Gliene sono grato."(p .XVI).

57 V. A. Valentini, *L'articolo 139 della costituzione e i principi generali del diritto*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, cit., pp. 525 ss.

58 V. L. Elia, *Possibilità di un mutamento istituzionale in Italia*, in *Cronache sociali*, 1948 ora in *Antologia*, cit., pp.474 ss.

*di costituzione e di regime politico*<sup>59</sup>. Sulla base di una concettuologia derivata dalla scuola di Rossi e di Mortati e a cui faceva riferimento anche Guelli, Elia affermava che “al di sopra delle leggi costituzionali in senso formale esiste un complesso di principi, di norme fondamentali, che sono come la *forma* costitutiva ed individuatrice di un ordinamento statale”<sup>60</sup>. Il potere di revisione è quindi obbligato a muoversi all’interno dei limiti dell’ordinamento, caratterizzato dalla “peculiarità di un determinato ambiente sociale”.

Chi legga con attenzione l’articolo trova in esso (soprattutto nel rapporto tra forma di Stato e forma di governo) elementi testuali identificabili anche nella voce Governo (forme di) *dell’Enciclopedia del diritto* di vent’anni dopo, ma anche una continuità con la teoria dell’elasticità della Costituzione di Rossi, che -d’altro canto-non è altro che l’interfaccia della costituzione in senso materiale di Mortati. In questa prospettiva, che indica la possibilità di una rottura della Costituzione ove si vada contro principi e valori espressi dalla stessa (negando polemicamente anche le tesi sostenute dallo stesso Esposito), Elia appare a Valentini addirittura più coerente nello svolgimento logico del punto di vista della costituzione materiale dello stesso Mortati.

Ma è evidente che la battaglia di allora non era soltanto relativa alla possibilità prospettata dal Biscaretti di una restaurazione monarchica, la questione investiva l’impianto generale del testo costituzionale e la possibilità che lo stesso sostanzialmente ibernato potesse essere stravolto.

D’altro canto la stessa posizione di Elia sul partito politico tendeva progressivamente, come quella di Mortati, a risolvere la questione non tanto sulla base di normative poste dall’ordinamento in funzione della regolazione interna ed esterna delle forze politiche o di strumenti bruschi di stabilizzazione della forma di governo, ma piuttosto ad integrare i soggetti politicamente rilevanti utilizzando la traccia del patto costituzionale.

---

<sup>59</sup> *Idem*, p.416

<sup>60</sup> *Ibidem*.

## 5. - Gli anni Cinquanta ovvero la preparazione

Durante gli anni Cinquanta Leopoldo Elia non fu solo assistente volontario prima alla Cattedra di Esposito, poi intensamente a quelle di Mortati, con Fois, La Pergola e Galizia, mentre la generazione degli anni Trenta arrivava alla Sapienza, prima a Scienze politiche e, poi, a Giurisprudenza.<sup>61</sup> L'acuto conflitto accademico dei primi anni Cinquanta<sup>62</sup> cementò amicizie personali, al di là delle differenze metodologiche ed anzi provocò una integrazione fra le linee interpretative, cui diede nuova linfa - dopo la fine del centrismo organico - la progressiva attuazione della Costituzione repubblicana e l'entrata in funzione della Corte costituzionale.

Il cambiamento delle cattedre giuspubblicistiche della Sapienza fu sì favorito dall'inserzione di Ambrosini, Perassi e Capograssi (improvvisamente deceduto) alla Consulta, ma in realtà la consonanza di intenti tra Esposito, Giannini e Mortati nel fondare la nuova rivista *Giurisprudenza costituzionale* segnò un punto di svolta anche metodologico. Il passaggio progressivo e concreto dallo Stato di diritto legislativo a quello democratico costituzionale produsse una nuova consapevolezza della necessità di integrare il canone della *Costituzione in senso materiale* con quello della *Costituzione vivente*, derivante dal giudicato delle Corti in relazione alla costituzione repubblicana e alla dinamica del contesto giuridico internazionale. Il rapporto tra fatto e diritto e la consapevolezza della necessità di mantenere una specificità metodologica furono ben presenti nella letteratura costituzionalistica dell'epoca ed in particolare nell'opera di Elia, che si articola in maniera policroma nell'ambito della analisi della prassi costituzionale e della verifica comparatistica.

Dal punto di vista metodologico Elia si mosse sempre in maniera originale nella polarità dei suoi maestri e nella tensione tra la concezione della costituzione in senso materiale interpretata dalle forze politiche e la costituzione vivente,

---

61 Per uno sguardo approfondito v. F. Fernanda Bruno, *I giuspubblicisti della Facoltà di Scienze politiche di Roma*, in *Passato e presente delle Facoltà di Scienze Politiche*, a cura di F. Lanchester, Milano, Giuffrè, 2003, pp.143 ss.

62 V. F. Lanchester, *Pensare lo Stato*, cit., passim.

prodotta dalla giurisdizione costituzionale. Di qui anche il suo continuo ed intenso riferimento alla *storia della Costituzione*, sempre più contrapposta alla storia costituzionale praticata da altri.

Per molti anni Leopoldo Elia venne considerato il più raffinato esponente della scuola costituzionalistica antiformalista. Formatosi alla scuola di Mortati ed Esposito durante i primi trenta anni della sua vicenda intellettuale ha sempre ribadito l'importanza del fattore pregiuridico attraverso una costante attenzione per il ruolo dei partiti, che ha difeso dalla polemica, in sostanza positiva, di Giuseppe Maranini e da quella, ben più drastica, di Gianfranco Miglio durante gli anni Sessanta e nel periodo successivo.

La voce *Governo (forme di)* dell'“Enciclopedia del diritto” è stato uno dei prodotti più influenti per veicolare schemi della scienza politica nell'ambito di un universo giuridico che ancora negli anni Cinquanta rifuggiva un metodo meno legato alla tradizione del positivistic. D'altra parte, però, non solo Mortati, ma anche Crisafulli, Pierandrei, Chiarelli, Giannini si erano già soffermati alla fine degli anni Trenta - inizi degli anni Quaranta sull'importanza delle forze politiche, da un lato, e dei principi valoriali portati avanti dalle stesse, dall'altro. Si trattava della ripresa, nell'ambito della tecnicità della scuola nazionale, della lezione antiformalistica di Mosca, aperta al dibattito internazionale, ma soprattutto agli stimoli tedesco e francese.

In questo quadro giovani costituzionalisti degli anni Cinquanta - Sessanta manovrarono nella realtà dello Stato dei partiti e dei valori costituzionali con sensibilità diversificate. Elia, a differenza di Livio Paladin, si mosse preferenzialmente nell'alveo della lezione mortatiana, tenendo però conto in maniera incrementale dell'importanza della costituzione vivente fornita dalla giurisdizione costituzionale.

Alle soglie degli anni Ottanta, come aveva fatto alla fine degli anni Sessanta lo stesso Temistocle Martines (penso alla voce *Indirizzo politico* sull'Enciclopedia del diritto), Elia lanciò un grido di allarme sull'eccessiva *politologicizzazione* del diritto costituzionale. In realtà, una simile posizione non derivava soltanto dal suo ruolo di giudice e poi presidente della Corte costituzionale, ma piuttosto dal

conclamarsi dell'involuzione del sistema dei partiti, che aveva dato vita alla Costituzione e che l'aveva animata nella fase della ricostruzione e dello sviluppo. Il primo terremoto del sistema politico-costituzionale italiano del 1976 ed i tragici avvenimenti del lustro successivo (penso all'assassinio di Moro nel 1978 e di Bachelet nel 1981) costituirono anche per Elia un avvertimento sulla difficile tenuta dell'ordinamento, ma anche un rilancio della speranza riformatrice, che si arrestò in un avvvitamento progressivo ed inconcludente.

## **6. - Conclusioni provvisorie: Elia e la riscoperta del valore dell'equilibrio**

Dopo il grande Tsunami del 1992-93 e le speranze di una normalizzazione del nostro ordinamento, Elia (ma anche un suo grande amico come Pietro Scoppola) divennero molto più cauto verso le prospettive di trasformazione istituzionale del sistema, temendo le ricadute evidenti sulla tenuta della Carta costituzionale. Se Livio Paladin nel congresso di Genova dell'Associazione dei Costituzionalisti (1994) si era scagliato contro la teoria della costituzione in senso materiale, nel silenzio assordante della corporazione giuspubblicistica, lo stesso Elia, divenuto esponente non più di una maggioranza perpetua, mutò parzialmente le sue caratteristiche psicologiche e modificò alcuni parametri metodologici. Non soltanto divenne uomo di battaglia anche esplicita, ma ridusse la sua propensione verso il soggetto partito che oramai si era trasformato se non scomparso.

Alle spalle delle elezioni di aprile 2008 gli interventi di Elia nell'ambito dell'iniziativa delle Fondazioni di ricerca (Italianieuropei - Astrid - ecc., organizzata nei mesi di giugno - luglio, quando già gravemente ammalato continuava ad intervenire in maniera esemplare) sono sembrati chiudere in maniera significativa un periodo della riflessione metodologica e pratica sul tema delle forme di governo e della stessa *storia della Costituzione*, con il riconoscimento del superamento del partito politico come criterio base della sua classificazione costituzionalistica in materia. Il tutto è accaduto alla presenza di



Giovanni Sartori, l'altro protagonista del dibattito degli anni Sessanta ancora vivente.

Non è questa la sede per valutare se le analisi di Leopoldo Elia evidenziano una tendenza generale o soltanto italo-centrica, derivante dalla crisi di regime del 1993/4, non risolta da un opportuno riallineamento sistemico. Ritengo che quelle posizioni siano importanti per confermare il cambiamento di posizione e l'estremo contributo al dibattito costituzionalistico di un Maestro, sempre pronto a rimettersi in discussione. Elia nell'ambito della sua relazione di giugno (ribadita in sostanza il mese successivo) affermò che per la classificazione delle forme di governo l'unico criterio indefettibile era oramai quello dell'equilibrio. L'asserzione costituiva una novità esplosiva (anche se bisogna stare attenti a non estremizzare), perché contraddiceva tutta la precedente posizione di Elia in materia. A mio avviso Elia riconosceva oramai la scomparsa del partito tradizionale su cui aveva costruito la sua teoria, completa di *conventio ad excludendum*, e quindi cercava altri soggetti ed altri strumenti per raggiungere l'equilibrio. Il *Party government* aveva, indubbiamente, cambiato pelle e anche natura. Il Governo come comitato direttivo del Parlamento non possedeva più il partito di massa, ma formazioni basate su personalità carismatiche e parlamentari nominati attraverso una legge palesemente incostituzionale. La vecchia alternativa, che si era già posta alle origini dello Stato di massa nella Francia della II Repubblica tra governo di partito e sistema plebiscitario-carismatico si era concretizzata nell'ultimo ventennio. Il sistema politico costituzionale non si era normalizzato, ma rischiava di avvitrarsi ancor più. Di qui la richiesta di maggiore equilibrio sulla base di strumenti tecnici all'interno della forma di governo.

Una simile analisi possedeva forti elementi di presbiopia. La crisi economica scoppiata proprio nel 2008 sembrava e sembra ancora mettere in forse i due pilastri del modello europeo: Stato sociale e democrazia rappresentativa. La riqualificazione dei rapporti geopolitici riduce da un lato le risorse per lo Stato sociale, dall'altro la democrazia rappresentativa tradizionale non riesce articolare, ridurre e trasmettere una domanda sempre più parcellizzata e

centrifuga. I pericoli sono evidenti: la democrazia rappresentativa viene sostituita dalla democrazia instabile della rete , basata su leader e su militanti tecnologici, che riportano ai pericoli del censitarismo da un lato e del plebiscitarismo dall'altro.

In una situazione di questo genere è evidente che Elia riteneva di aver perso il partito ed era preoccupato per il destino della democrazia rappresentativa. Un'inquietudine che aveva le sue radici nelle esternazioni di dossetti a Monteveglio (settembre 1994) e che gli aveva fatto esternalizzare i valori costituzionali all'ambito europeo, così come egli aveva ribadito nella stessa commemorazione della Costituzione alla Corte costituzionale nel febbraio 2008 . Ed è per questo che- come ultimo lascito, in singolare analogia con l'ultimo scritto di V.E. Orlando dedicato all'inizio degli anni Cinquanta negli *Studi in onore di Luigi Sturzo*, Leopoldo Elia ha – quasi come il vecchio Gaetano Mosca al Senato durante la seconda metà degli anni Venti – riproposto il criterio dell'equilibrio e della separazione dei poteri. Egli ha voluto evidenziare significativamente l'eredità di un costituzionalista, che per missione tende a limitare il potere e a garantire le libertà individuali e collettive, . la necessità di garanzie, che fuoriescano dal circuito della rappresentanza , ritornando all'equilibrio istituzionale classico.