

## “ISTANTANEE” SU PAOLO BARILE A VENTI ANNI DALLA SUA SCOMPARSA

*Un ricordo in occasione della chiusura del  
Seminario di studi e ricerche parlamentari  
con la collaborazione del Circolo Rosselli*

Firenze, 17 maggio 2021

*Contributi di P. CARETTI, E. CATELANI, E. CHELI, U. DE SIERVO, S. GRASSI,  
M.C. GRISOLIA, V. SPINI, R. ZACCARIA*

## DIRETTORE RESPONSABILE

Paolo Caretti (*Università degli Studi di Firenze*)

## COMITATO DI DIREZIONE

Adelina Adinolfi (*Università degli Studi di Firenze*), Stefania Baroncelli (*Libera Università di Bolzano*), Andrea Cardone (*Università degli Studi di Firenze*), Massimo Carli (*già Università degli Studi di Firenze*), Ana M. Carmona Contreras (*Universidad de Sevilla*), Elisabetta Catelani (*Università di Pisa*), Marcello Cecchetti (*Università degli Studi di Sassari*), Annalisa Ciampi (*Università degli Studi di Verona*), Cecilia Corsi (*Università degli Studi di Firenze*), Elena D'Orlando (*Università degli Studi di Udine*), Gianmario Demuro (*Università degli Studi di Cagliari*), Giovanna De Minico (*Università di Napoli "Federico II"*), Gianni Di Cosimo (*Università degli Studi di Macerata*), Filippo Donati (*Università degli Studi di Firenze*), Vincenzo Ferrari (*Università degli Studi di Milano Statale*), Maria Cristina Grisolia (*già Università degli Studi di Firenze*), Anna-Bettina Kaiser (*Humboldt-Universität zu Berlin*), Franck Laffaille (*Université de Paris XIII*), Pier Francesco Lotito (*Università degli Studi di Firenze*), Nicola Lupo (*Università Luiss Guido Carli*), Maurizio Malo (*Università degli Studi di Padova*), Patricia Popelier (*Universiteit Antwerpen*), Giusto Puccini (*Università degli Studi di Firenze*), Orlando Roselli (*Università degli Studi di Firenze*), Emanuele Rossi (*Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa*), Andrea Simoncini (*Università degli Studi di Firenze*), Rolando Tarchi (*Università di Pisa*), Giovanni Tarli Barbieri (*Università degli Studi di Firenze*), Giuseppe Verde (*Università degli Studi di Palermo*)

## COMITATO DI REDAZIONE

*Coordinamento scientifico:* Maria Cristina Grisolia

*Componenti della redazione:* Pietro Milazzo (*responsabile*), Leonardo Bianchi, Edoardo Caterina, Matteo Giannelli, Erik Longo, Costanza Masciotta, Giuseppe Mobilio, Marta Picchi, Monica Rosini.

I contributi ospitati in questo fascicolo si collocano al di fuori della programmazione della rivista (cd. "fuori numero") e, pertanto, non sono stati sottoposti alla procedura di referaggio ai sensi dell'art. 5 del *Regolamento per la valutazione scientifica dei contributi proposti alla Rivista* e dell'art. 5, co. 9, del *Regolamento per la classificazione delle riviste nelle aree non bibliometriche* (Approvato con *Delibera del Consiglio Direttivo ANVUR n. 42 del 20/02/2019*).

## INDICE

|  |    |
|--|----|
| P. CARETTI, <i>Introduzione</i>  | 5  |
| V. SPINI, <i>Paolo Barile a vent'anni dalla scomparsa</i>                      | 9  |
| E. CHELI, <i>Paolo Barile giurista delle libertà</i>                           | 13 |
| R. ZACCARIA, <i>La libertà di manifestazione del pensiero</i>                  | 17 |
| S. GRASSI, <i>Paolo Barile e il Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari</i> | 21 |
| M.C. GRISOLIA, <i>Organi di garanzia e indirizzo politico costituzionale</i>   | 29 |
| E. CATELANI, <i>Paolo Barile fra magistratura ed avvocatura</i>                | 35 |
| U. DE SIERVO, <i>Paolo Barile e la revisione costituzionale</i>                | 41 |



# \_\_\_\_\_OSSERVATORIO SULLE FONTI\_\_\_\_\_

INTRODUZIONE

**PAOLO CARETTI\***

\* Professore emerito di Diritto costituzionale nell'Università di Firenze.

© 2007-2021 Osservatoriosullefonti.it – Anno XIV – Fascicolo Speciale  
Registrazione presso il Tribunale di Firenze n. 5626 del 24 dicembre 2007  
Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche di Area 12 – Direttore Prof. Paolo Caretti  
ISSN 2038-5633

1. Quando abbiamo programmato questo incontro, pensavamo ad un ricordo di Paolo Barile a vent'anni dalla scomparsa, cogliendo l'occasione della pubblicazione del n.3/2020 dei Quaderni del Circolo Rosselli, che è a lui dedicato. Esso contiene, infatti un lungo e articolato saggio di Marco Cannone, che ripercorre i passaggi più significativi della sua vita di studioso e di uomo profondamente immerso nelle vicende civili e politiche del suo tempo. Il saggio inizia con la descrizione degli anni della giovinezza e della formazione di Barile per poi passare al suo impegno politico diretto tra le fila della resistenza fiorentina. Seguono i rapporti strettissimi con Piero Calamandrei dai quali nascono i primi lavori scientifici: da "Orientamenti per la Costituzione" alla "Costituzione come norma giuridica" a "Il soggetto privato nella costituzione italiana", saggio quest'ultimo che prelude ai numerosissimi contributi dedicati ai diritti di libertà. ("giurista delle libertà" lo chiama non a caso Enzo Cheli in uno dei primi interventi che qui si pubblicano). Ma Cannone non trascura altri aspetti della personalità di Barile e tra questi dedica una particolare attenzione al Barile professore universitario, mettendone in evidenza la straordinaria capacità didattica e l'impegno nel seguire direttamente, passo passo, la preparazione della tesi di laurea dei suoi allievi, stringendo con loro un rapporto di stima e cordiale confidenza, rari nell'ambiente accademico. Ciò spiega il perché non pochi di loro, conseguita la laurea, continuarono a lavorare con Barile, dando vita ad una scuola costituzionalistica fiorentina riunita sotto la guida del Maestro e che ora appaiono tra gli Autori che hanno partecipato a questo ricordo. Da Enzo Cheli che ne richiama, come detto, la vocazione verso i diritti di libertà, a Roberto Zaccaria che riprende e sintetizza il contributo alla libertà di manifestazione del pensiero, a Cristina Grisolia che riprende una delle tesi più interessanti di Barile, quella dell'indirizzo politico costituzionale, ad Elisabetta Cate-lani che ne ricorda la figura di magistrato ed avvocato, a Ugo De Siervo che ricostruisce la posizione di Barile nel quadro del dibattito sulla revisione della Costituzione. Ma ancora Stefano Grassi, che descrive l'importanza avuta da Barile nel fondare a Firenze il Seminario di studi e ricerche parlamentari (insieme a Silvano Tosi, Alberto Predieri e Giovanni Spadolini), primo corso post-lauream in Italia, con il patrocinio due Camere del Parlamento. Tra gli interventi ora richiamati ne appare anche uno di Valdo Spini che ringrazio e che cito solo ora in quanto non partecipe della scuola bariliana.

Quello che ne risulta è il ritratto di un intellettuale "a tutto tondo", impegnato su tutti i fronti (attività scientifica e universitaria, attività professionale, attività politica) e che riesce a mantenere un legame di stretta coerenza tra "esperienza di vita ed opere" (lo rileva bene Enzo Cheli nell'Introduzione al Quaderno citato all'inizio). Non solo, ma un intellettuale il cui itinerario ci consegna ancora oggi contributi di grande attualità.

2. Tra gli Autori di questo ricordo di Barile ci sarebbe stato naturalmente anche Stefano Merlini se nel frattempo, Il giorno di Pasqua non si fosse spento nella sua casa di Fiumetto-Marina di Pietrasanta dopo un'accanita lotta contro una lunga malattia. A lui sono dedicate le poche parole che seguono.

Era nato a S. Giovanni Val d'Arno il 24 novembre 1938 e, dopo il liceo, era approdato a Roma dove si laurea alla Sapienza in Diritto costituzionale con Vezio Crisafulli. Rientrato a Firenze, inizia la preparazione del concorso in magistratura, che vince nel 1970, ma nel frattempo si avvicina a Paolo Barile, entrando a far parte di un gruppo di giovani allievi; una scuola che con Stefano perde non solo uno studioso rigoroso, ma un amico dal tratto elegante, gentile e generoso. Dopo la breve parentesi come magistrato, entra nei ranghi dell'Università e dal 1981, in qualità di professore ordinario, insegna diritto costituzionale nelle Università di Cagliari, Siena e Firenze.

Il suo impegno scientifico si è rivolto essenzialmente allo studio degli sviluppi della nostra forma di governo attraverso le varie fasi della storia repubblicana. A questo tema Merlini ha dedicato numerose monografie: "Struttura del Governo e intervento pubblico nell'economia" (La Nuova Italia Editrice, 1979); "Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo italiana (Giappichelli 1996); "Il Governo parlamentare in Italia" (Giappichelli 2018). Numerose anche le curatele di cui vanno ricordate almeno "Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo" (Giappichelli, 2001-2004); "Piero Calamandrei e la costruzione dello Stato democratico. 1944-1948" (Laterza 2007); "La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti" (Passigli 2009); "Magistratura e politica" (Passigli 2016); " Il potere e la libertà. Il percorso di un costituzionalista. Atti del Convegno per il centenario dalla nascita di Paolo Barile (Firenze, University press, 2019). Nel 2007 promuove la costituzione del Centro di studi politici e costituzionali intitolato a Piero Calamandrei e Paolo Barile. In questa sua veste organizza una serie di convegni e, da ultimo, si impegna con grande entusiasmo ed energia alle celebrazioni del Centenario della nascita di Carlo Azeglio Ciampi (1920-2020). Ha lavorato fino all'ultimo e proprio in queste settimane attendeva alle bozze del libro curato con Andrea Manzella su Ciampi Presidente del Consiglio, uno dei quattro Volumi dedicati alla figura dello statista livornese.

Fin qui l'accenno a Merlini accademico (ben altro ci sarebbe da dire). Ma c'è una doppia anima di Stefano che non può essere dimenticata ed è quella del musicologo e impresario teatrale. Uomo colto non solo di diritto, ma anche di teatro, Stefano partecipa alla vita delle maggiori istituzioni musicali fiorentine e tra queste di particolare importanza il Teatro del Maggio Musicale Fiorentino, di cui fu membro del Consiglio d'amministrazione a partire dal 1985 e sovrintendente dal 1999 al 2002. Ma prima ancora era stato Presidente dell'Ente Teatro Romano e animatore dell'Estate fiesolana e, subito dopo, è tra

i fondatori e membro del Consiglio d'amministrazione della fondazione "Paolo Grassi-la voce della cultura di Milano" (2006) e diviene Presidente dell'Accademia Bartolomeo Cristofori. Una passione per la musica e per il teatro condivisa col suo Maestro Paolo Barile e che rappresenta uno degli aspetti più interessanti del loro rapporto di amicizia e reciproca stima.

Mi rendo conto che questo ricordo non è che uno scarso elenco dell'opera multiforme di un intellettuale raffinato che metteva impegno ed entusiasmo in ogni intrapresa, riguardasse il mondo universitario, quello teatrale o quello della società civile, di cui è stato una voce presente e sempre equilibrata. Non mancheranno le occasioni per ripercorrerne l'itinerario scientifico. Ora ci manca il suo tratto umano, la sua ironia intelligente, la sua disponibilità e generosità nel farsi carico anche dei problemi altrui e a me, in particolare, un amico fraterno e un tenace e combattivo compagno di tennis.

\_\_\_\_\_OSSERVATORIO SULLE FONTI\_\_\_\_\_

PAOLO BARILE A VENT'ANNI DALLA SCOMPARSA

**VALDO SPINI\***

\* Direttore dei "Quaderni del Circolo Rosselli" (QCR). Già Ministro della Repubblica.

© 2007-2021 Osservatoriosullefonti.it – Anno XIV - Fascicolo speciale  
Registrazione presso il Tribunale di Firenze n. 5626 del 24 dicembre 2007  
Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche di Area 12 – Direttore Prof. Paolo Caretti  
ISSN 2038-5633

1. Paolo Barile amava sottolineare che l'unico partito cui era stato iscritto era stato il Partito d'Azione<sup>1</sup>, la formazione politica con cui aveva fatto la Resistenza.

Assolutamente giusto allora che fossero proprio i "Quaderni del Circolo Rosselli" a dedicargli un numero speciale, *Paolo Barile a vent'anni dalla scomparsa*<sup>2</sup> in cui viene ricostruita non solo la sua carriera scientifico-accademica ma anche il suo itinerario nella politica e nelle istituzioni. Bisogna però rendere il giusto riconoscimento al dr. Marco Cannone, cancelliere di Tribunale che ha scritto il saggio che rappresenta il nucleo centrale del "Quaderno", articolato altresì nei contributi di Enzo Cheli, Stefano Grassi e nella testimonianza di chi scrive sul comune periodo del governo Ciampi. Viene riportato in apertura il bellissimo messaggio che, da Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, volle indirizzare alla famiglia in occasione della sua scomparsa, il 1° giugno 2000.

Il titolo del saggio di Cannone, "il giurista delle libertà" è particolarmente felice come sintesi dell'azione politica di giurista condotta da Paolo Barile per tutta la seconda metà del secolo scorso. Una vita, quella di Paolo Barile, che è stata una coerente sintesi di pensiero e di azione.

Paolo Barile è stato un valoroso resistente: a Firenze catturato e torturato dalla famigerata banda Carità (subì anche un colpo di pugnale al viso), sfuggì alla fucilazione grazie ad un provvidenziale dissidio tra i tedeschi e i fascisti. I primi non lo consegnarono ai secondi che avevano proprio questa intenzione. Un episodio, la cattura di Barile, la cui importanza è stata ricordata anche nella recente *Storia della Repubblica Sociale Italiana* di Mimmo Franzinelli<sup>3</sup>

Centrale nella formazione di Paolo Barile fu l'incontro con Piero Calamandrei di cui fu discepolo e collaboratore professionale e di Calamandrei fu per molti aspetti l'erede nelle battaglie politiche per l'attuazione della Costituzione e per la difesa delle libertà. Piero Calamandrei e Tristano Codignola hanno rappresentato collettivamente, a mio parere, il "terzo grande del Partito d'Azione", insieme a Riccardo Lombardi e Ugo La Malfa a cui questa qualifica è stata unanimemente riconosciuta<sup>4</sup>. Paolo Barile era perfettamente inserito nel partito d'azione fiorentino guidato da Codignola e Calamandrei, ma a differenza dei loro successivi percorsi non aveva più assunto ruoli politico-

<sup>1</sup> La stessa notazione l'ho sentita fare a Carlo Azeglio Ciampi. Quanto al giudice Antonino Caponnetto, quando si candidò per la Rete di Leoluca Orlando nel 1992, ebbe a ricordare addirittura che l'unico partito per cui aveva votato in precedenza era stato il Partito d'Azione!

<sup>2</sup> *Paolo Barile a vent'anni dalla scomparsa*, "Quaderni del Circolo Rosselli", n. 3/2020, Pacini Editore, Pisa.

<sup>3</sup> M. FRANZINELLI, *Storia della Repubblica Sociale Italiana*, Roma, Laterza, 2020, 375.

<sup>4</sup> Cfr. V. SPINI, *Per una storia del socialismo liberale a Firenze*, Firenze, Litografia Ip 1991, ripubblicato e aggiornato col titolo, *Per una storia del socialismo liberale. Il ruolo di Firenze*, "Quaderni del Circolo Rosselli", n. 3-4/2010, Alinea Ed. Firenze, 59-88.

istituzionali, dedicandosi invece alla ricerca, all'insegnamento, alla professione, tutte attività però da lui concepite come prosecuzione di un impegno ideale e politico nelle sedi della società civile.

Gli uomini e le donne del Partito d'Azione sentivano profondamente il problema della rottura della continuità dello stato, rispetto a quello fascista, naturalmente, ma anche rispetto a quello prefascista che consideravano responsabile per molti aspetti dell'avvento del regime.

Essi trovarono nella Carta costituzionale e nella sua attuazione il punto di attacco nei confronti del vecchio stato di cose. Com'è noto l'Assemblea costituente non fu dotata della potestà legislativa. Questa sarebbe spettata ai successivi parlamenti, ma nella Costituzione fu inserito un organo, la Corte Costituzionale, che avrebbe dovuto giudicare della conformità alla Costituzione delle leggi ordinarie e se del caso farle decadere. La sua effettiva istituzione fu conseguita nel 1955 dopo aspre battaglie in cui Calamandrei e i suoi amici furono in prima fila..

Per Barile, come per Calamandrei, la Costituzione, l'attuazione dei suoi diritti di libertà ma anche dei diritti sociali che aveva sancito, costituiva il vero programma politico per cui battersi.

2. Curioso il fatto che Barile non volle mai entrare nella Corte costituzionale, la creatura per la quale si era tenacemente battuto. Ma via via negli anni diventò egli stesso in qualche modo un'autorità giurisdizionale di fatto. Vari Presidenti della Repubblica lo hanno consultato per chiedergli consiglio su come condurre le crisi di governo o come comportarsi in momenti salienti della vita delle istituzioni. Per la verità era una disponibilità la sua che si sviluppò verso le istituzioni a tutti i loro livelli. Anche la Tavola Valdese, espressione della piccola ma combattiva minoranza protestante, lo ebbe tra i suoi legali a proposito dell'attuazione del nuovo concordato in tema di istruzione religiosa cattolica obbligatoria.

Un elemento molto moderno del suo impegno e della sua concezione fu l'attivo interesse per i problemi dell'informazione e della rai-tv. Come viene sottolineato nel saggio di Cannone, per Barile la libertà di manifestazione del pensiero e la libertà di informazione erano un tutt'uno: non erano due diritti separati.

Il coronamento della milizia politica e intellettuale di Paolo Barile fu la partecipazione al governo Ciampi (1993-1994). Una partecipazione che fu necessitata dal subitaneo abbandono della compagine governativa da parte dei postcomunisti del Pds e che fu motivata dalla profonda amicizia con lo statista livornese. Entrambi ex azionisti, erano legati da un rapporto particolarmente fraterno. Ciampi era ricorso a Barile anche nel periodo in cui era capo dell'Ufficio Studi della Banca d'Italia. E così toccò in un certo senso a Barile chiudere

simbolicamente la porta della vicenda della Prima Repubblica. Il governo Ciampi aveva terminato il suo corso (così volevano gli accordi presi dai principali partiti politici di allora) con le elezioni del 27 e 28 marzo 1994, vinte dal Polo della Libertà. Ma il governo Berlusconi che ne scaturì, si insediò solo il 10 maggio successivo. Nel mezzo ci fu la manifestazione nazionale del 25 aprile, celebrata in effetti, come ricorda giustamente Cannone, il giorno 27 aprile 1994 alla presenza del Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro. Eravamo Barile ed io, ancora ministri in carica per il disbrigo degli affari correnti, e ci stringevamo in un certo senso intorno a Scalfaro, unico pilastro del precedente equilibrio politico, che si apprestava a condurre una sorta di coabitazione alla francese.

Proprio per la sede in cui viene pubblicata questa recensione, ricorderò che il 16 aprile precedente lo schieramento di Berlusconi aveva bocciato per un voto la candidatura istituzionale alla Presidenza del Senato di Giovanni Spadolini, dimostrando così la sua chiusura e la sua autoreferenzialità.

magistrale e costituì in quel momento così difficile un prezioso riferimento un punto di appoggio, di speranza nonostante tutto per l'avvenire.

E così è tuttora, oggi, per tutti la considerazione della sua opera e della sua vita, del messaggio che ci lascia La necessità di norme e di istituzioni che reggano la società italiana in modo da garantirne e i diritti dei suoi cittadini e il ruolo determinante che la Costituzione può giocare in questo campo, in particolare quando purtroppo si faranno sentire tutte le conseguenze e economiche e sociali della drammatica pandemia del Covid-19 che ci è toccato vivere.

\_\_\_\_\_OSSERVATORIO SULLE FONTI\_\_\_\_\_

PAOLO BARILE GIURISTA DELLE LIBERTÀ

**ENZO CHELI\***

\* Vicepresidente emerito della Corte costituzionale.

1. Cos'è che ci induce oggi a ventun anni dalla sua scomparsa a ricordare, così come accade in tante occasioni, la figura di Paolo Barile e a ritornare a riflettere sulla sua opera? Quello che più colpisce e rende tuttora attuale l'insegnamento di Paolo Barile nasce, a mio avviso, da un dato preciso: dalla forza del rapporto che lega in lui la persona all'opera, una linea di pensiero rigorosa con una esperienza di vita intensa e per tanti aspetti eccezionale.

Una esperienza di vita che ha consentito a Paolo Barile di accompagnare il percorso della nostra storia novecentesca in alcune delle sue tappe fondamentali attraversando la dittatura, la guerra, la Resistenza, la frequentazione del mondo di "Giustizia e libertà", la nascita della costituzione, la lunga battaglia per la sua attuazione e per l'affermazione dei principi di libertà ed eguaglianza in essa contenuti. Proprio per questo penso che il lavoro di Marco Cannone che qui presentiamo sia particolarmente significativo: perché mette bene in luce, anche attraverso una accurata ricerca di archivio, tutti i passaggi di questa complessa vicenda storica ed il rapporto che lega in questi passaggi la persona all'opera.

Si parla da sempre di Paolo Barile come del "giurista delle libertà" ed è indubbiamente questa la definizione che meglio si attaglia sia alla sua persona che alla sua opera. Ad una persona che negli anni giovanili ha dovuto sperimentare le prove più dure legate alla privazione della libertà – la clandestinità, il carcere, la tortura, la condanna a morte – ma che nella lotta per la riconquista e la difesa della libertà si è potuto poi impegnare con tutte le sue energie umane e professionali. Da qui l'avvio di un'opera di ricostruzione giuridica del sistema delle nostre libertà fondamentali dove la riflessione di Barile, per la tensione morale che viene a ispirarla, raggiunge le sue punte più alte.

Su questo piano la vastissima produzione scientifica di Barile, che copre un arco di oltre cinquant'anni, appare sorretta da una ispirazione unitaria che induce il suo autore ad allargare progressivamente i campi della ricerca seguendo la linea di processo di civilizzazione che viene a guidare nel tempo il progresso sociale.

Così dalla prima monografia che lo impone al mondo accademico – monografia dedicata ai "diritti civili", cioè al soggetto privato nella costituzione italiana, un tema suggerito da Piero Calamandrei, da poco reduce dell'esperienza costituente - Barile passa all'esame dei "diritti sociali" di cui afferma, in polemica con una tesi allora corrente, la piena giuridicità e giustiziabilità per approdare, infine, al tema dei nuovi diritti di terza generazione" connessi alla difesa dell'ambiente, della privacy, del patrimonio genetico, dell'identità personale, diritti che non trovano in costituzione un richiamo diretto, ma che si sono affermati storicamente nella vita quotidiana anche attraverso gli sviluppi della scienza e della tecnica.

2. Il sistema delle libertà che Barile ricostruisce attraverso questo percorso trova la sua base nella costituzione del 1948, in una carta destinata ad evolvere e ad espandersi contestualmente allo sviluppo della vita sociale per il carattere non stabile ma dinamico del suo impianto. Questa è la premessa per la formulazione di una regola fondamentale posta alla base del nostro sistema di libertà e che Barile individua come implicita nel disegno costituzionale, regola che, proprio per l'influenza degli studi di Barile, verrà poi a segnare anche molti sviluppi della nostra giurisprudenza costituzionale. Si tratta della "presunzione della massima espansione delle libertà costituzionali" secondo cui, nella visione di Barile, occorre sempre adottare una interpretazione estensiva delle norme attributive delle libertà e, conseguentemente, un'interpretazione sempre restrittiva delle norme che tali libertà vengono a limitare. Regola questa che, sempre nel pensiero di Barile, va collegata ad una "politica costituzionale delle libertà" che in ogni democrazia va perseguita instancabilmente perché "la libertà conquistata ed affermata giorno per giorno può perdersi in un'ora mentre occorrono secoli per renderla salda e compatta". Per questo la "politica delle libertà" deve anche prendere coscienza dei pericoli che le libertà corrono nei percorsi della storia: solo così, scrive Barile, "si potrà puntare verso la trasformazione delle libertà giuridiche in libertà degli individui e dei gruppi, garantite e difese dalla coscienza popolare".

Possiamo pertanto comprendere come la difesa in concreto delle libertà fondamentali abbia rappresentato l'impegno maggiore che, a fianco dell'attività scientifica e di insegnamento, ha caratterizzato la vita di Paolo Barile. Impegno che si è venuto a realizzare attraverso una vasta attività pubblicistica svolta nelle maggiori testate nazionali nonché attraverso una intensa attività professionale dinanzi alle varie giurisdizioni e, in particolare, dinanzi alla Corte costituzionale dove Barile si troverà a difendere cause celebri come quelle relative alla legge sul divorzio, alla libertà di insegnamento, alla libertà religiosa, alla libertà di espressione del pensiero, da lui considerata insieme alla libertà personale la matrice di tutte le libertà fondamentali.

Questa in estrema sintesi è l'eredità che Paolo Barile ci ha lasciato nel campo delle libertà fondamentali mediante lavori che restano insuperati per rigore di metodo e chiarezza espositiva nonché attraverso azioni che hanno segnato alcuni dei passaggi cruciali della nostra storia repubblicana. Una eredità che, come si diceva, resta viva e attuale perché seguita tuttora a trasmetterci un grande esempio di morale civile.



LA LIBERTA' DI MANIFESTAZIONE DEL PENSIERO

**ROBERTO ZACCARIA\***

\* Già Presidente della RAI e Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Firenze.

1. Ringrazio gli organizzatori che mi consentono, ancora una volta, nel ventesimo anniversario della scomparsa di Paolo Barile, di ricordarlo attraverso uno degli argomenti che gli è stato più caro. Mi riferisco al tema della libertà di manifestazione del pensiero ed in particolare alla disciplina della radiotelevisione.

Barile, come la maggior parte dei grandi costituzionalisti, prestò grande attenzione al tema della libertà di espressione. Ricordo innanzitutto i contributi di Esposito, ma non è possibile dimenticare Paladin, Elia, Fois, Pace e Amato... che rappresentano solo alcuni dei nomi più significativi.

C'è una ragione che spiega quest'attenzione e discende dal fatto che la libertà di espressione, non solo si basa, come le altre, sui principi fondamentali contenuti negli artt. 2 e 3 della Costituzione, ma si lega in maniera molto stretta ad altre libertà, concettualmente vicine: libertà di pensiero, libertà di comunicazione, libertà di religione e di coscienza, libertà d'insegnamento, libertà dell'arte e della scienza. Senza dimenticare che anche la libertà di riunione e di associazione sono strettamente legate all'art. 21 Cost., costituendone uno strumento necessario e complementare.

Ecco perché la Corte costituzionale ha detto che la libertà di manifestazione del pensiero e la libertà d'informazione costituiscono la "pietra angolare del sistema democratico" (sent. n. 84 del 1969). Ed ha aggiunto (ord. n. 132 del 2020) che "nell'ambito di questi diritti, la libertà di stampa assume un'importanza peculiare, in ragione del suo ruolo essenziale nel funzionamento del sistema democratico (sent. n. 1 del 1981), nel quale al diritto del giornalista di informare corrisponde un correlativo «diritto all'informazione» dei cittadini: un diritto quest'ultimo «qualificato in riferimento ai principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione»".

Si trova in queste parole un primo collegamento diretto con i principi fondamentali dell'ordinamento che caratterizzano la forma di Stato. "Questi principi esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale" e "caratterizzata dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie (...) in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti ed orientamenti culturali contrastanti" (cfr. sentt. n. 112 del 1993 e n. 155 del 2002).

Questi passaggi evidenziano un chiaro collegamento con un altro tema centrale per i costituzionalisti: quello della forma di governo. Chi studiasse questi fenomeni limitandosi ad osservare le relazioni tra gli organi costituzionali, senza allargare lo sguardo ai mezzi di comunicazione di massa ed in particolare alla televisione, probabilmente arriverebbe a conclusioni del tutto insufficienti.

Un'altra osservazione che non posso dimenticare è stata fatta da uno dei suoi allievi più cari e nostro amatissimo collega, che è mancato poche settimane fa e che oggi ricordiamo con grande affetto: Stefano Merlini.

Scrivendo Stefano: "Accanto alla costante attenzione alle libertà individuali e a quelle collettive, il percorso di Barile nel sistema delle libertà costituzionali si è caratterizzato, a partire dal 1970, dalla 'scoperta' del cambiamento del significato delle libertà tradizionali in relazione allo sviluppo di quei diritti, da lui definiti «di terza generazione». Quei diritti stavano nascendo dal mutamento del rapporto fra l'autorità e la libertà, in relazione ai nuovi assetti sociali ed economici (come i diritti ambientali e il diritto alla salute); quei diritti nascevano dall'emergere di richieste riguardanti la sfera più profonda della personalità umana e dell'identità personale e attinenti al *rapporto fra l'individuo e il nuovo sistema dei mass media, come la privacy e il diritto all'informazione*".

2. Barile non si limitò a coltivare personalmente questi interessi, ma volle condividerli con tutti i suoi allievi.

Alla fine degli anni '60 e nei primi anni '70 siamo stati "sguinzagliati" un po' dappertutto in Europa ed anche negli Stati Uniti a studiare i modelli stranieri di organizzazione della Radiotelevisione.

E' stata avviata una collaborazione molto intensa con il Consiglio nazionale delle ricerche, con l'ISLE, con la Camera dei deputati e con il Senato ed anche con le Regioni.

In collaborazione con Elia e con Amato animammo alcuni importanti convegni e Seminari dai quali scaturirono le prime bozze e poi il progetto di legge di quella che sarebbe diventata la prima importantissima riforma della RAI. Tra i più importanti incontri si deve ricordare il famoso convegno di Napoli (1972)

Nel 1974 la Corte costituzionale pronuncia la famosa sentenza (n.225) che contiene il "decalogo" della futura riforma e, nel 1975, il Parlamento approva la legge n.103 del 1975. Tutta la scuola fiorentina partecipa molto da vicino a questi importanti appuntamenti.

Sul piano scientifico non si contano i contributi di Enzo Cheli, di Paolo Caretti, di Ugo De Siervo, di Stefano Merlini e di tutti gli altri allievi di Barile. Alcuni manuali in tema d'informazione e di comunicazione (Caretto, Zaccaria), nascono allora ed ancora oggi sono adottati nelle principali Università. I Rapporti del gruppo dei docenti fiorentini sono seguiti dappertutto e non solo in Italia.

La Scuola di Barile nasce in quel periodo e diventa una delle più autorevoli proprio sui temi dell'informazione.

Nello stesso periodo Barile e i suoi allievi si trovarono ad operare anche nell'attività di consulenza e di collaborazione nelle istituzioni, nei partiti e nella stessa RAI.

Nel 1976 Enzo Cheli fu nominato Consigliere di amministrazione della RAI, nel secondo consiglio, dopo la legge di riforma, presieduto da Paolo Grassi con Glisenti Direttore generale (e con la presenza in Consiglio di Volponi, Tecce, Lipari, Firpo, Pedullà...). Un anno dopo io stesso entrai a far parte di quel Consiglio di amministrazione e lavorammo, fianco a fianco con Enzo. Nel 1993 Paolo Barile diventa ministro nel Governo dei tecnici presieduto da Carlo Azeglio Ciampi (insieme a Paladin, a Elia e ad altre prestigiose personalità). Quel Governo durò circa un anno, ma lasciò un segno profondo. Nel 1997 Cheli diventò Presidente della prima Autorità della convergenza, istituita dalla legge Maccanico (altro Ministro profondamente legato a Barile e alla scuola fiorentina) e, per una singolare circostanza, io seguì ancora i passi di Enzo, diventando Presidente della Rai nel 1998, quasi nello stesso arco di tempo. Coincidenze, casualità o forse qualche cosa di più.

3. Si potrebbero aggiungere tanti altri ricordi, ma il tempo oggi non lo consente.

Una cosa che ho già detto riguarda il metodo, la cifra, lo stile che Paolo ha trasmesso a tutti noi e che va molto al di là del contributo scientifico ed investe un complessivo modo di vivere.

Anche tra gli allievi questo spirito è rimasto vivo ed ha continuato a trasmettersi, quasi in un ideale staffetta.

Possiamo dire, pensando ora al nostro rapporto con Stefano Merlini, che avvertiamo la ferita profonda e il vuoto incalcolabile che lascia in noi la perdita di un collega, di un amico, di un insostituibile, compagno di viaggio.

PAOLO BARILE E IL SEMINARIO DI STUDI E RICERCHE  
PARLAMENTARI

**STEFANO GRASSI\***

\* Già Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Firenze.

1 - La pubblicazione – nel Quaderno del Circolo Rosselli che stiamo presentando – della biografia di Paolo Barile, fedelmente ricostruita da Marco Cannone, è una preziosa occasione per fare memoria; non tanto secondo l'ordine degli affetti (mai indeboliti) per un Maestro che ha profondamente inciso sulle nostre vite personali; quanto per testimoniare e definire – sul piano storico – il contributo di Paolo Barile in tutti i passaggi essenziali dei primi cinquanta anni di vita della nostra Costituzione.

Un profilo oggettivo, per la collocazione di Paolo Barile nella storia della nostra Repubblica, l'ha fornito Stefano Merlini nella voce biografica pubblicata nel 2017 (nel *Dizionario biografico degli italiani* dell'*Enciclopedia Treccani*), della quale il lavoro di Cannone è esplicitamente debitore.

Nella prosa chiara e limpida di Stefano, in questo come negli altri contributi che ha svolto nella sua ricca produzione scientifica, si ritrova lo stile asciutto del nostro Maestro, ma soprattutto lo spessore culturale, aperto alla storia, alla musica, alla cultura nel senso più ampio che, in Stefano, Paolo Barile riconosceva e segnalava in più occasioni come modello.

In un recente convegno sugli “*Archivi e le biblioteche dei giuristi*”, promosso da Fulco Lanchester (v. *Nomos* 2/2018; ma si tratta di una linea di ricerca che è stata avviata in più occasioni anche dall'Associazione dei Costituzionalisti) si poteva sottolineare come la storia personale ed il tessuto delle relazioni sociali e culturali in cui si è mosso il giurista contribuisce in modo decisivo a comprendere il ruolo e il senso della sua lezione di interprete del sistema normativo.

Stefano Merlini, in quella occasione, ricordava che, nello scrivere i suoi saggi su Barile, si era “*reso conto*” che durante il Novecento, il “*secolo breve*”, i giuristi “*sono entrati a far parte a pieno titolo della storia del loro tempo: non soltanto come testimoni e critici degli ordinamenti giuridici esistenti, ma anche come protagonisti, spesso importanti protagonisti, delle storie particolari che hanno accompagnato, o hanno addirittura determinato, le grandi scelte e le grandi svolte di quella più grande storia nella quale rientra, ovviamente, anche l'ordinamento giuridico di un Paese*”.

Ciò è particolarmente vero per Paolo Barile, perché la sua attenzione alla realtà sociale e culturale, di cui era parte, costituiva la cifra decisiva per comprendere la sua interpretazione della Costituzione come norma vivente, frutto dell'esperienza concreta nella sua applicazione. Come sottolineava nella sua prima fondamentale monografia: la Costituzione è “una norma positiva che si fonda sulla realtà sociale”; una Costituzione vivente che si sviluppa nel concreto evolversi della società che in essa si riconosce e che il giurista è chiamato ad interpretare con una testimonianza attiva.

2 - Da questo punto di vista, Paolo Barile è la figura di spicco di una generazione di giuristi che, proprio attraverso lo studio delle nuove norme della Costituzione, si è trovata a confrontarsi con i limiti della concezione

giuspositivistica del diritto e della sua dogmatica e constatare e rivendicare la funzione del diritto come strumento concreto del vivere sociale – percepandone la sua “carnalità”, per usare il termine caro a Paolo Grossi – e a comprendere l’importanza del passaggio dalla disposizione (come formula generale ed astratta) alla norma (come precetto di cui verificare il valore nell’applicazione concreta della vita sociale), in quello che costituisce il nucleo essenziale dell’interpretazione secondo Costituzione delle leggi vigenti.

Quella vissuta da Barile è una fase di transizione lunga, nella concezione e nell’interpretazione delle norme giuridiche, sulla quale non manca ancora la discussione, che investe lo stesso ruolo del Giudice delle leggi (che più di ogni altro utilizza la distinzione tra disposizione e norma, per articolare la tipologia delle sue sentenze e per essere in grado di adempiere al suo compito di motore attivo nell’attuazione equilibrata e progressiva dei diritti costituzionali).

Un dibattito ancora in corso ed attuale, come dimostra la polemica innestata sui “*Quaderni costituzionali*” da Andrea Morrone (v. n. 2/2019; e gli interventi di Cheli e Bin nel n. 4/2019), sul ruolo del giudice costituzionale, e soprattutto dalla voce sull’ “*Interpretazione conforme a Costituzione*” di Massimo Luciani negli *Annali dell’Enciclopedia del diritto* (IX volume, 2016) con la risposta appena pubblicata da Franco Modugno e Andrea Longo (*Disposizione e norma*, Editoriale Scientifica 2021) che rivendicano l’attualità e la necessità della distinzione tra disposizione e norma dettata da Vezio Crisafulli.

Come sottolinea Giuliano Amato (con il consueto acume e ricordando l’insegnamento di Carlo Lavagna), nella prefazione a questo recentissimo volume, si tratta, in realtà, di riconoscere “*la forza recondita delle parole*”; il che significa rimanere fedeli al punto di equilibrio tra le diverse intenzioni del legislatore che la formula della disposizione ha definito, senza rinunciare a svilupparne il significato normativo nel contesto storico che l’ha generata e che ne ha accompagnato l’attuazione.

Non è un caso che, nel recente incontro organizzato da Guido Melis per un’altra presentazione del Quaderno del Circolo Rosselli che stiamo commentando, proprio Giuliano Amato abbia parlato del ruolo decisivo di Paolo Barile nell’affermazione del carattere normativo della Costituzione, attraverso quello che ha definito il suo “giuspositivismo costituzionalista”, per segnalare la capacità di Barile di introdurre, con il metodo dello studioso di diritto positivo, il carattere vincolante di quelle particolari norme giuridiche che sono le norme costituzionali.

Il contributo di Paolo Barile alla fondazione e all’impostazione della didattica nell’ambito del Seminario di studi parlamentari è uno – tra i molti che si possono richiamare – dei passaggi essenziali per comprendere la sua presenza intensa in questo processo di lungo periodo, volto a riconoscere la capacità di futuro della Costituzione e la forza delle sue precise e pregnanti parole.

Nei contributi di Barile è, infatti, sempre presente l'apertura verso l'interpretazione evolutiva delle norme costituzionali (verso la massima espansione dei principi e dei diritti di libertà); ma altrettanto puntuale la ricognizione del limite della norma positiva, così come consolidata, sia nella lettera che nello spirito, dalla prassi e dall'interpretazione giurisprudenziale.

3 - Nel fondare, oltre mezzo secolo fa, il Centro di studi parlamentari (le prime lezioni dirette all'alta formazione dei futuri funzionari parlamentari risalgono, come sappiamo, al 1966-1969), Barile partecipava ad un'iniziativa che assumeva un rilievo scientifico proprio in questa direzione, per definire un metodo che tuttora vivifica i corsi che, come quello di quest'anno, mantengono la capacità della nostra scuola di dialogare e ricercare sempre nuove strade e nuovi stimoli nel leggere le norme costituzionali.

Sappiamo come il Seminario nacque da una iniziativa di docenti della Facoltà di scienze politiche e di Giurisprudenza di Firenze (Giovanni Spadolini, Silvano Tosi, Alberto Predieri e Paolo Barile), con il diretto coinvolgimento della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, secondo una formula innovativa di cooperazione istituzionale, che anticipava molti dei mutamenti nel metodo e nella ricerca degli studi di diritto costituzionale, quali emergevano alla fine del primo ventennio di vita della nostra Costituzione (v. M. Paccelli, *Le origini del seminario di studi parlamentari di Firenze*, in *Nuova Antologia*, 2018).

Ho ricercato, nelle carte dell'Archivio Barile (donate dalle figlie di Paolo all'Istituto Storico della Resistenza Toscana, di cui Barile è stato Presidente – v. la *Relazione sull'archivio Barile* di Marta Bonsanti, nel citato convegno organizzato da Fulco Lanchester – *Nomos* 2/2018), le prove del suo lavoro intenso fatto di corrispondenza e di incontri per la definizione dei rapporti tra gli enti coinvolti, la scelta dei corsi e dei temi da discutere, la costruzione, successivamente, dell'organismo che si è consolidato nel 1975 nell'assetto attuale del Seminario di Studi e ricerche parlamentari, intitolato a Silvano Tosi (fondatore del Seminario, prematuramente scomparso).

Nel costruire i caratteri essenziali di questa istituzione, che ha formato per oltre cinquanta anni generazioni di funzionari e studiosi del diritto parlamentare e del diritto costituzionale, ci sono almeno tre indicazioni di metodo, innovative, che ci hanno lasciato i Maestri che l'hanno fondato.

4 - In primo luogo, la scelta di formare i futuri funzionari di Camera e Senato, fornendo loro una cultura completa, da tutti i punti di vista, delle materie giuridiche, storiche ed economiche.

Le norme costituzionali e le norme che disciplinano l'esercizio del potere legislativo esigono uno spessore culturale ampio: il diritto parlamentare è il cuore del sistema costituzionale ed è il diritto che studia norme dal contenuto ampiamente condizionato dalle vicende politiche e dagli equilibri culturali,

sociali ed economici del Paese. Le norme dei regolamenti parlamentari sono le norme di confine tra la politica e il diritto, tanto che alcuni sostengono che non avrebbero nemmeno valore di fonti del diritto, ma assumerebbero la loro portata normativa solo nella prassi della vita parlamentare. Di qui la necessità di formare i funzionari delle Camere nell'arco più ampio di tutti i settori potenzialmente coinvolti dai lavori parlamentari con lezioni non solo di diritto parlamentare, e sul procedimento legislativo, ma, più ampiamente, di diritto costituzionale, diritto privato e diritto pubblico dell'economia, diritto amministrativo, storia contemporanea, diritto internazionale e diritto europeo, diritto amministrativo comparato, diritto regionale, ordinamento giudiziario, politiche pubbliche, buona scrittura delle leggi.

5 - In secondo luogo, la specifica costruzione del corso di diritto costituzionale, che Barile ha curato per oltre trent'anni, in una prospettiva dinamica che mette in evidenza le relazioni tra il Parlamento e gli altri organi costituzionali.

Non è un caso che, nel primo corso organico impostato per il Seminario, nel 1969, si trovi il segno tangibile di questa nuova prospettiva scientifica dello studio delle istituzioni parlamentari.

Il corso si svolgeva, infatti, affrontando non solo il classico rapporto tra Parlamento e Governo, cui erano dedicati una serie di incontri, ma anche i rapporti tra Parlamento e Capo dello Stato; Parlamento e Corte costituzionale; Parlamento e Magistratura.

Nella programmazione degli incontri, si poteva constatare una forte apertura al dialogo con i docenti di altre scuole (così come i partecipanti al seminario erano allora, come oggi, studenti provenienti da tutte le sedi universitarie nazionali).

I corsi di base, infatti, venivano effettuati dai docenti coordinatori (oltre a Barile, partecipavano, ai corsi di costituzionale, Cheli, Galizia e i loro assistenti), ma soprattutto dai funzionari più elevati delle due Camere e a queste lezioni si aggiungevano numerosi incontri con docenti ospiti, in grado di apportare e confrontare i diversi punti di vista e le diverse impostazioni delle varie scuole nell'interpretazione delle norme costituzionali (ricordo, nei primi anni, le partecipazioni ai corsi di Barile, da parte di Temistocle Martines, Vezio Crisafulli, ma anche dei giovani Giuliano Amato, Franco Bassanini, Alessandro Pace, Valerio Onida); così come non mancavano inviti a parlamentari e ad esponenti di altri organi costituzionali.

L'apertura della scuola di Barile al contributo di tutte le altre scuole di diritto costituzionale si è sviluppata proprio a partire dagli incontri organizzati per le lezioni nell'ambito del Seminario parlamentare.

6 - In terzo luogo, il metodo didattico è, per la prima volta, il metodo seminariale (allora ancora in via sperimentale) con la partecipazione degli studenti alla lezione in posizione paritaria (tutti fisicamente intorno allo stesso tavolo),

con lezioni aperte alla più ampia discussione sulla introduzione effettuata dal docente; ma anche con l'attivazione di ricerche sviluppate dagli studenti con l'attenzione ai temi più caldi nel dibattito costituzionale di ciascun anno di corso.

Le ricerche, predisposte a conclusione dei corsi, avevano spesso temi ed oggetti che lo stesso Barile e gli altri docenti stavano in quella fase studiando; con quell'arricchimento reciproco tra il lavoro di ricerca degli studenti e quello dei docenti, che è tipico di una partecipazione in grado di dar vita a quella "osmosi inversa" dei concetti e delle informazioni sui singoli temi, che rappresenta il nucleo essenziale del lavoro seminariale.

Per esempio, in uno dei primissimi corsi, quello del 1969, Barile si interessava al tema della riforma dei servizi segreti (come testimoniato da alcuni lavori pubblicati in quegli anni) e agli studenti del corso vennero affidate ricerche su temi strettamente connessi a quel tipo di problematiche. Si trovano nelle carte dell'Archivio Barile, le relazioni effettuate da studenti che poi hanno avuto una loro presenza attiva nella vita costituzionale, tutte incentrate sullo studio degli esiti e dello sviluppo della Commissione di inchiesta sul Sifar. Gaetano Silvestri svolse una relazione sulle Commissioni di inchiesta; Adele Anzon una relazione sul segreto di Stato; Franco Zeviani Pallotta e Giuseppe Barone si occuparono dei profili organizzativi dei servizi segreti.

Non è possibile ricordare i moltissimi nomi degli studenti degli anni successivi, ma è noto come il Seminario possa vantare un numero elevato di funzionari della Camera e del Senato che si sono formati nell'ambito dei suoi corsi, raggiungendo anche le posizioni di vertice del Segretariato Generale (sia della Camera che del Senato che della Presidenza della Repubblica), così come numerosi ex borsisti si sono poi affermati e sono entrati nei ruoli dell'Università italiana. Per non dimenticare l'apporto scientifico che deriva dalle lezioni e dalle ricerche svolte nell'ambito del Seminario (pubblicate a partire dal '91 nei Quaderni annuali del Seminario, nei quali è possibile trovare i contributi di tutti i docenti più significativi delle scuole di diritto costituzionale, diritto amministrativo e diritto internazionale).

7 - L'impegno per il Seminario parlamentare e per la sua costruzione come nuova e fondamentale istituzione e centro di studi, è un punto di riferimento utile per comprendere uno dei temi più cari a Barile, come quello della difesa delle istituzioni rappresentative e la tutela delle minoranze e del pluralismo che in esse si svolge (sottolineando in modo fermo lo stretto collegamento tra il pluralismo istituzionale della seconda parte della Costituzione e la garanzia attiva delle libertà costituzionali riconosciute dalla prima parte della nostra Carta).

Non è fuori di questo contesto il modo con cui Barile accettò di difendere Camera e Senato nei conflitti sul tema dei regolamenti parlamentari e su quello

dell'insindacabilità delle opinioni e dei voti dei parlamentari di cui all'art. 68, primo comma Cost.

Si trattava di difendere l'autonomia del Parlamento, ma anche di interpretare un nodo non ancora del tutto risolto in relazione alla tutela dell'autonomia costituzionale del Parlamento e della sua autonomia regolamentare.

Autonomia che Paolo Barile già sottolineava nel suo primo lavoro scientifico: quegli *“Orientamenti per la Costituente”* (recentemente ripubblicati a cura di Enzo Cheli e Laura Barile, Bologna, 2016), in cui con chiarezza affermava che la rappresentanza politica si deve basare sulla libertà democratica di discussione e di convincimento in un libero Parlamento: con la conseguente scelta di sostenere l'esclusione del mandato imperativo e l'esclusione della possibilità di revoca del parlamentare eletto.

Barile ha seguito con la massima attenzione la definizione dei confini dell'autonomia costituzionale delle Camere, che in più occasioni è stata affrontata dalla Corte costituzionale (a partire dal crollo dell' *“antico feticcio”* degli *interna corporis*, commentato da Barile in una sua famosa nota alla sentenza n. 9 del 1959; fino alle successive decisioni in cui la Corte ha riconosciuto la pienezza dell'autonomia regolamentare delle Camere, in cause nelle quali Paolo Barile era tra i difensori delle istituzioni parlamentari).

Si tratta di nodi tuttora non completamente risolti, anche perché la definizione dei rispettivi confini delle competenze del Parlamento e del controllo giurisdizionale interessa equilibri non statici ma dinamici, a conferma che anche nei più intricati problemi tecnico giuridici, ciò che conta è l'equilibrio, il rispetto delle linee di fondo del sistema.

La Corte recentemente ha, infatti, individuato un criterio non occasionale ma di sistema sul tema della autodichia delle Camere, facendo un chiaro richiamo alla necessità che l'autonomia non travalichi il limite dei principi fondamentali, con la conseguente ammissibilità di sollevare conflitto di attribuzione laddove tale limite si ritenga superato (v. sentenza n. 120/2014; anche se tale pronuncia non sembra ancora aver trovato una attuazione conseguenziale – sul tema sono chiare le riflessioni di L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, Torino, 2019).

8 - Un'ultima considerazione da fare – dato che con il presente incontro si conclude anche il corso di diritto regionale che abbiamo svolto in questo anno del Seminario – è un cenno all'attenzione che Barile riservava al tema delle autonomie regionali (anche con la difesa in Corte costituzionale delle posizioni e delle rivendicazioni sull'autonomia statutaria e legislativa della Regione Toscana).

Abbiamo più volte sottolineato, nel corso dei nostri incontri di quest'anno, come il ruolo delle Regioni e la loro autonomia siano decisivi per riconoscere

ed attuare i principi di libertà ed in particolare dare concreta attuazione ai diritti sociali.

Non è un caso che Paolo Barile, in una intervista nella quale gli si chiedeva quale era il principio più innovativo e più importante che, nello scorso secolo, si era affermato nel mondo del diritto, rispondeva con sicurezza che occorreva riferirsi all'art. 3, secondo comma Cost., cioè *“quello dell'eguaglianza c.d. sostanziale, dello sviluppo della persona umana e della partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”*.

Si tratta dell'affermazione in termini di norme giuridiche dei c.d. diritti sociali, che proprio nei “centri di vita territoriale”, che sono le Regioni, trovano la loro concreta attuazione.

È significativo quanto Barile ricordava a proposito del dibattito che, sul tema dell'inserimento nelle norme costituzionali dei diritti sociali ed economici, si svolse in Assemblea costituente.

Barile richiamava l'argomento con cui Togliatti fece superare a Calamandrei i dubbi sulla giuridicità delle norme che si volevano introdurre (Togliatti citò a Calamandrei la terzina di Dante, Purgatorio XXII: *“Facesti come quei che va di notte, che porta il lume dietro e sé non giova, ma dietro sé fa le persone dotte”*).

Si trattava di proiettare verso il futuro le norme costituzionali, ed è significativo che Barile, in uno dei suoi ultimi interventi, affrontasse i *“nuovi diritti e libertà fondamentali”* (in *Nuovi diritti dell'età tecnologica*, atti Convegno Luiss 1989) ricordando quell'episodio, e concludendo che, con l'affermazione dei principi di cui all'art. 3, secondo comma Cost., *“il discorso costituzionale si completa”*, perché si tratta di principi che *“nascono da un lato dal principio generale di solidarietà e dall'altro dalla visione del diritto che cambia, in quanto ammette che il diritto possa avere anche un aspetto promozionale, mentre fino a ieri aveva un aspetto di coagulazione di ciò che già si era visto come necessario e indispensabile in una società moderna, ma che era comunque una coagulazione di risultati già raggiunti; mentre l'aspetto promozionale sfuggiva ancora ai cultori del diritto forniti di una vecchia mentalità giuridica”*.

In questa conclusione si ritrova la sintesi di quell'impervio percorso che i giuristi della generazione a cui ha appartenuto Paolo Barile hanno dovuto intraprendere, nell'accompagnare le nuove norme della Costituzione e consentirne gli sviluppi fecondi, sui quali occorre impegnarsi seguendo il loro esempio (come si spera che possa continuare ad avvenire anche negli incontri del nostro Seminario di studi e ricerche parlamentari).

ORGANI DI GARANZIA E INDIRIZZO POLITICO  
COSTITUZIONALE

**M. CRISTINA GRISOLIA\***

\* già Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Firenze.

1. Enzo Cheli, nella presentazione del lavoro di Marco Cannone pubblicato sui Quaderni del Circolo Rosselli, sottolinea giustamente come dall'opera di Paolo Barile sia ancora oggi possibile trarre insegnamenti attualissimi e per molti aspetti premonitori delle vicende che seguitano a caratterizzare la nostra vita repubblicana.

La capacità di Barile di anticipare profili e problematiche future è proprio uno degli aspetti più interessanti della sua personalità e testimonia più di altri la sensibilità di un uomo e di uno studioso che è stato indiscusso protagonista del suo tempo. E ciò anche in virtù della mai trascurata ed intelligente osservazione dei fatti e del contesto politico ed istituzionale che caratterizzava la realtà in cui Barile si muoveva e che ha reso il suo pensiero mai astratto e dogmatico.

Tra i temi analizzati da Barile, quello delle libertà è stato senza dubbio il tema dove la sua riflessione ha raggiunto le punte più alte. Proprio per questo, giustamente scelto da Cannone come filo conduttore della sua ricostruzione, che mette bene in evidenza le radici culturali, nate dall'esperienza fatta nella resistenza e poi radicatesi nell'impegno profuso per l'affermazione dei diritti di libertà e dei nostri valori democratici.

Io stessa, se mi è permesso fare un riferimento personale, ho iniziato la mia lunga carriera universitaria partendo proprio dai temi delle libertà ("La riforma del servizio radiotelevisivo" era il titolo della mia tesi di laurea), temi verso i quali ci stimolava ed indirizzava Paolo Barile nel suo insegnamento e intorno ai quali è maturata l'esperienza scientifica di tutti i suoi allievi.

I miei interessi si sono poi spostati verso le problematiche della forma di governo e degli organi costituzionali; anch'esse oggetto delle ricerche di Barile, dove ho subito ritrovato le tracce oltre che della capacità – di cui dicevo - di anticipare profili e problematiche future, anche i segni indelebili di un metodo scientifico improntato su una scrupolosa attenzione ai fatti e su una assoluto rigore nella descrizione dei concetti.

Davvero emblematici, sotto questo profilo, i due saggi riportati da Cannone: il primo sulla neonata Corte costituzionale ("Corte costituzionale, organo sovrano: implicazioni pratiche"), pubblicato nel 1957 su "Giurisprudenza costituzionale". Il secondo sul Capo dello Stato ("I poteri del Presidente della Repubblica"), apparso nel 1958 sulla "Rivista trimestrale di diritto pubblico".

Cannone ne fa un ampio riassunto, che bene coglie l'argomentare dell'autore intorno a tesi che, elaborate ancora all'inizio dell'attività di questi organi, hanno poi profondamente segnato il loro ruolo nel sistema.

2. Intanto il contesto storico – i fatti appunto – da cui tali articoli nascevano.

Siamo, dicevo, a metà degli anni cinquanta. E, più precisamente, da un lato, un anno dopo l'istituzione del nostro organo di garanzia costituzionale e,

dall'altro, all'inizio di un nuovo e significativo settennato, rappresentato dall'elezione a Capo dello Stato di Giovanni Gronchi.

La Corte aveva pronunciato la sua prima sentenza nel giugno del 1956. Una sentenza alla quale Barile aveva contribuito, collaborando con Piero Calamandrei alla predisposizione della difesa per sostenere la illegittimità dell'art. 113 del T.U. di pubblica sicurezza, che obbligava a richiedere l'autorizzazione per l'affissione o la distribuzione di stampati in luogo pubblico o aperto al pubblico e per l'uso di altoparlanti.

L'importanza del caso (che riguardava una delle principali libertà garantite dalla Costituzione) era ampiamente testimoniata dal numero dell'ordinanze di rinvio (ben trenta) e dalla scesa in campo, a difesa di anonimi cittadini, del fior fiore dei giuristi del tempo: accanto a Calamandrei, discussero quella causa avvocati come Costantino Mortati, Vezio Crisafulli, Giuliano Vassalli, Massimo Severo Giannini.

Ma soprattutto ciò che accresceva il valore e l'importanza di quella pronuncia era l'avvio, quando il nostro sistema si trovava già in una fase avanzata del suo funzionamento, di un organo, la Corte costituzionale, completamente nuovo ed originale rispetto all'esperienza liberale. Corte che, istituita dopo ben otto anni dall'entrata in vigore della Costituzione, si trovava ad affrontare tutta una serie di problemi.

Problemi, in primo luogo istituzionali, che riguardavano i suoi rapporti con l'Alta Corte di giustizia della Regione siciliana, la quale esercitava, pur nell'ambito regionale, competenze analoghe alle sue.

Problemi giuridici, legati all'interpretazione restrittiva che fino ad allora aveva assunto la magistratura ordinaria, chiamata dalla VII disposizione transitoria della Costituzione ad esercitare il giudizio di legittimità. La quale, operando come sappiamo, una netta distinzione fra norme c.d. precettive e norme c.d. programmatiche, aveva molto limitato il campo di azione del nuovo organo, impedendone, nel secondo caso, l'azione se non fosse intervenuto il Legislatore.

Problemi, infine, persino protocollari (non privi però di significato quanto alle difficoltà che doveva affrontare la Corte nell'inserirsi fra gli altri organi dello Stato), legati al posto che doveva essere assegnato nelle cerimonie ufficiali al Presidente rispetto alle altre Alte Cariche. Questione, questa, che ha perfino provocato un vero e proprio incidente diplomatico, con il rifiuto a partecipare a quelle cerimonie, prima, di Enrico De Nicola e, poi, di Gaetano Azzariti, in quanto collocati dopo – e non prima, come essi avrebbero voluto – del Presidente del consiglio.

3. E' in questo contesto che prendeva avvio il più importante organo di garanzia costituzionale ed è, tenendo presente questo contesto, che si può

apprezzare l'importanza e - possiamo dirlo - l'originalità della ricostruzione proposta da Barile in quel suo saggio. In esso egli riconosceva alla Corte non solo pari dignità rispetto agli altri organi costituzionali, allora non da tutti sostenuta, ma anche, al pari degli altri organi costituzionali, la titolarità di quello che Barile chiamò l'indirizzo politico costituzionale.

Un concetto, questo, assai raffinato e carico di implicazioni teoriche e pratiche e, per questo, da molti criticato e frainteso tanto che, alla fine, lo stesso Barile ne ammise la poca fortuna. E, tuttavia, esso dava allora all'organo una forte legittimazione ad esercitare, attraverso le sue decisioni, ampi poteri di intervento sulle scelte del Parlamento e del Governo.

Quali le questioni che questa tesi suscitava.

In breve sintesi, esse si appuntavano proprio sull'attribuzione ad un mero organo di garanzia e, per di più, ad un organo di cui ancora era addirittura incerta la natura stessa dell'attività svolta (se di tipo giurisdizionale o d'altro), di una funzione – quella appunto di indirizzo politico – fino ad allora riconosciuta come tipica dei soli organi di governo. E ciò in quanto classicamente intesa quale funzione volta a definire gli obiettivi via via prescelti dalle forze politiche dominanti ed ad individuare i mezzi necessari al loro raggiungimento. Una funzione quindi caratterizzata dall'esercizio di poteri attivi e propulsivi, ai quali Barile accostava i poteri della Corte. Un organo che, investito, questa volta, non del compito di definire dette scelte, ma piuttosto di paralizzarle e se mai di correggerle, diventava partecipe di quella stessa funzione, sia pure essa limitata e specificata – per usare le parole di Barile – esclusivamente per l'attuazione della Costituzione e dei fini costituzionali permanenti.

Due indirizzi politici – quello di governo e quello costituzionale - accumulati dunque dalla stessa natura “politica”, ma distinti in ragione dei diversi fini perseguiti: da un lato, fini parziali e contingenti, e, come tali, riconducibili ai soli organi di governo (Parlamento ed Esecutivo); dall'altro fini permanenti, volti all'attuazione della Costituzione. Come tali riconducibili a tutti gli organi costituzionali, ma in particolare alla Corte, come al Capo dello Stato, entrambi investiti a tal fine di poteri di controllo e di stimolo.

Così, come era stato per la Corte, egli, infatti, riconobbe anche al Capo dello Stato l'esercizio della medesima funzione. Una funzione che, proprio in virtù della sua indiscussa valenza politica, ne veniva a legittimare il ruolo di organo non solo di mero controllo, come fino a quel momento autorevolmente sostenuto (Galeotti), ma anche di impulso e di indirizzo per l'attuazione e il rispetto della Costituzione.

Il che non era certo di poco rilievo. E ciò non solo perché riferita ad un organo, il Capo dello Stato, il cui ufficio appariva tutt'altro che definito nella nostra Costituzione, ma soprattutto perché essa offriva un importante avallo a

presidenze, come quella gronchiana, esplicitamente rivolte a rivendicare spazi di intervento che prima risultavano assai più rigorosi e limitati.

Anche in questo caso, quale il contesto - i fatti appunto - da cui prendeva le mosse questa ricostruzione.

Appena cessato il mandato di Einaudi, apparentemente - ma solo apparentemente - ispirato ad una figura presidenziale essenzialmente rivolta a svolgere un ruolo notarile e di mero controllo sugli assetti istituzionali, era iniziata la nuova presidenza di Giovanni Gronchi. Una Presidenza, quella di Giovanni Gronchi appena eletto anche con i voti della sinistra, la quale si era subito distinta per una concezione del ruolo presidenziale tutt'altro che notarile. Al contrario, diretta ad una attiva partecipazione nel sistema, attraverso l'esercizio non solo di un'attività di controllo, ma piuttosto di intervento e di stimolo sugli altri organi di governo.

Così come era accaduto per la Corte, anche in questo caso Barile si schierò a sostegno del ruolo presidenziale che si andava delineando, offrendo ad esso una ricostruzione che a tutt'oggi rappresenta la teorizzazione più evoluta che di detto ruolo sia stata fatta nel rispetto degli schemi classici del sistema parlamentare.

Naturalmente Barile non era il solo a sostenere queste posizioni, che condivideva con la parte più evoluta e innovativa della dottrina.

Egli stesso non ha mai mancato di esprimere pubblicamente la propria riconoscenza e debito verso coloro che individuava come i suoi maestri ed ispiratori: Mortati e Calamandrei, prima di tutti. Né ha mai mancato di manifestare la stessa gratitudine verso giovani studiosi, dei quali ammetteva l'autorità scientifica e l'influenza esercitata sul suo pensiero. Penso ai molti riferimenti fatti in questo senso a Mauro Cappelletti nello scritto sulla Corte, anch'egli divenuto un autorevole esponente dell'Università fiorentina.

Un comportamento, questo, che forse nessuno più coglie, ma che invece rappresenta un'ulteriore testimonianza dell'alta statura dell'uomo e dello studioso.



\_\_\_\_\_OSSERVATORIO SULLE FONTI\_\_\_\_\_

PAOLO BARILE FRA MAGISTRATURA ED AVVOCATURA

**ELISABETTA CATELANI\***

\* Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Pisa.

1. È difficile riassumere in poche parole il rapporto di Paolo Barile con la magistratura e con l'avvocatura, perché tutta la sua vita è stata attraversata da un'immedesimazione e comunque da uno stretto legame con entrambi i ruoli. Ma non si può non partire dal fatto che è stato magistrato (dal 1941) prima ancora di essere Avvocato (dal 1947) e poi professore universitario dal 1954.

Un'attività giurisdizionale, quella svolta da Paolo Barile, molto particolare, perché esercitata all'interno di un tribunale militare, dovendo applicare leggi che non corrispondevano certamente ai propri principi e valori e che, ciò nonostante, ha sicuramente segnato la sua vita successiva. Questa attività giurisdizionale, proprio perché svolta nei primi anni di carriera, ha permesso di acquisire un metodo di lavoro, che poi ha sempre utilizzato nei vari ruoli ricoperti.

Le caratteristiche del modo di svolgere la propria attività possono essere riassunte in tre profili principali, che provenivano dalla sua attività di magistrato e poi accentuate durante tutto il suo lavoro di avvocato

In primo luogo, la scelta di un'angolazione rigorosa al diritto positivo. La base di partenza per ogni studio e ricerca doveva essere rappresentata dal dato normativo da cui non si poteva prescindere. E solo l'acquisizione di un quadro generale delle norme poteva consentire di elaborare un criterio giuridico conseguente.

In secondo luogo, non si può non ricordare l'importanza che Paolo Barile attribuiva al modo d'interpretare l'insieme delle norme giuridiche, che, a sua volta, non poteva non essere interpretato se non al fine di garantire principalmente l'individuo e la persona umana. Questo secondo profilo si accentua ovviamente molto nella fase *post* costituzionale, ma è insito alla fase originaria, nell'aver visto durante il fascismo, durante la guerra, ed in particolare nella sua ultima parte, il degrado della stessa dignità dell'uomo, come ha ben spiegato nel suo primo saggio giuridico "Il ritorno della tortura".

In terzo luogo, la linearità e la chiarezza in ogni tipo di attività svolta, sia accademica e scientifico/dottrinale, sia nella sua attività legale, perché, come diceva, si deve consentire ad ogni interlocutore ed in particolare al giudice di comprendere immediatamente l'oggetto del dibattito.

2. Poco certo si sa della sua prima fase di attività di magistrato, ma molto si percepisce dal periodo in cui ha svolto la sua attività di docente e di avvocato e probabilmente questi tre aspetti, che sicuramente l'hanno sempre caratterizzato, hanno origine proprio in quella sua fase iniziale.

Nei confronti della magistratura Paolo Barile ha sempre nutrito "stima ed affetto" come lui stesso scrive. Nello stesso tempo non ha mai avuto una posizione di "sudditanza", ma non l'aveva non solo per la sua statura e solidità scientifica, che esprimeva in ogni suo intervento, ma perché anzi il suo

obiettivo era quello d'indirizzare per quanto era nelle sue mani, gli strumenti interpretativi dei giudici. Un esempio per capire: dopo circa dieci anni dall'inizio dell'attività della Corte costituzionale, le sue pronunce avevano piano piano trasformato il modo d'intendere ed il rapporto fra la Costituzione e le leggi. Non solo doveva essere attribuito alle norme costituzionali un valore precettivo, ma diventava compito dei giudici o applicare direttamente la Costituzione o interpretare le leggi conformemente alla Costituzione o, come ultima *chance*, rinviare all'esame della Corte le norme che il giudice riteneva incostituzionali. Aspetti questi che possono ora essere considerati scontati, ma su cui si era aperta una forte conflittualità all'interno della stessa magistratura ed in particolare fra giudici di merito e giudici di Cassazione che si ritenevano i depositari del potere nomofilattico e come tali non soggetti all'interpretazione costituzionalmente conforme che la Corte costituzionale proponeva ai giudici per evitare la dichiarazione d'illegittimità con conseguente annullamento della norma impugnata. Un profilo che aveva fatto parlare di conflitto fra giudici (ed in particolare fra giudici di merito e giudici di Cassazione) e fra Corte di Cassazione e Corte costituzionale. Si criticava l'affermazione fatta nel corso di un convegno dell'Associazione nazionale magistrati in ordine all'affermarsi di un indirizzo politico dei giudici e che veniva percepito come una follia rispetto all'impostazione di allora del ruolo della magistratura. In realtà, il problema non era quello dell'esercizio di un'attività politica in senso proprio, ma del modo in cui occorreva interpretare le leggi. Ci si chiedeva se i giudici fossero direttamente chiamati a dare diretta ed autonoma interpretazione dei principi costituzionali e se si dovesse parlare, anche con riguardo al ruolo della magistratura nel sistema, dell'esercizio di un indirizzo politico costituzionale.

Un conflitto non marginale che ancora si può riscontrare talvolta fra Corte di Cassazione e Corte costituzionale (non più direi fra giudici di merito e giudici di Cassazione come avveniva in quei primi anni), che vedeva la Corte di Cassazione negare un ruolo vincolante alle c.d. sentenze interpretative di rigetto e che Paolo Barile giustificava, in quanto affermava che “la Corte costituzionale non può pretendere di far prevalere l'interpretazione di una norma, e dire che così interpretata non è in contrasto con la Costituzione. La Corte costituzionale deve prendere la norma vivente, così come interpretata dalle nostre magistrature”. Parlare allora di “diritto vivente” e del ruolo della magistratura nel determinare questo diritto vivente significava sicuramente avere una prospettiva fortemente innovativa, una visione dell'ordinamento e del modo in cui si evolve che è poi stata ripresa da tutti e dalla Corte costituzionale in particolare. Ma questa idea gli derivava dal rispetto dei rispettivi ruoli al fine del raggiungimento di un obiettivo unico e comune.

Come lui diceva, deve essere riconosciuta sia la piena libertà dei giudici, che quella della Corte costituzionale, perché insieme garantiscono le libertà del cittadino.

E da qui si desume un'altra caratteristica del Prof. Barile: la lungimiranza o meglio la capacità di anticipare la visione delle cose, i problemi, le soluzioni. Insomma, di prevedere il futuro, in virtù dell'analisi del presente e dell'evoluzione in atto nella società.

3. A tale riguardo non posso non fare poi un accenno ad un'importante presa di posizione di Paolo Barile sul tema dell'ingresso delle donne in magistratura.

In questo periodo, viene ricordata la sentenza n. 36 del 1960 sul caso Rosanna Oliva in tanti convegni nazionali ed internazionali. Sono passati più di 60 anni da quella sentenza considerata storica, in quanto ha aperto alle donne la possibilità di accedere a tutti gli uffici pubblici, compresa la magistratura.

Ma quella sentenza così rivoluzionaria della Corte costituzionale non nasceva dal niente. Un ruolo preminente lo ha sicuramente avuto la determinazione di Rosanna Oliva ed il sostegno di un grande costituzionalista e costituente come Costantino Mortati, che l'ha difesa dinanzi alla Corte, ma non si può non richiamare il ragionamento giuridico, il dibattito dottrinale che c'era sull'argomento e un ruolo non marginale lo ha avuto anche Paolo Barile con almeno tre interventi significativi a sostegno dell'ingresso delle donne in magistratura. Un primo intervento addirittura del 1952 (*Sul diritto delle donne ad accedere alla magistratura*), che fra l'altro è stato il primo lavoro che *ex professo* si è occupato in sede scientifica del tema, poi seguito dall'analisi svolta nella più ampia monografia *Il soggetto privato nella costituzione italiana* nel 1953 e poi in una significativa critica ad una decisione della Corte costituzionale (sent. n. 56 del 1958) sul tema della possibilità di una limitazione numerica della partecipazione delle donne nei collegi delle Corti d'Assise (tema questo strettamente collegato a quello dell'amministrazione della giustizia). Se si è giunti nel 1960 all'apertura dell'accesso delle donne nelle amministrazioni pubbliche ed anche nella magistratura si deve anche al dibattito dottrinale che si era aperto in quegli anni e in cui l'intervento di Barile non è stato certamente marginale. Ciò accentua il convincimento che la giurisprudenza, in particolare quella della Corte costituzionale, giunge a trasformazioni significative da un punto di vista interpretativo, anche grazie al ruolo svolto dalla dottrina. L'esistenza stessa di un dibattito, ed in particolare di un dibattito ragionato e motivato, costituisce la base essenziale per le future decisioni giurisprudenziali. La dottrina può essere, così, l'artefice o anche l'amplificatore del profilarsi di una sensibilità generale.

4. Su questo tema potrei continuare a lungo, ma vorrei tornare, per concludere, all'idea che il Prof. Barile aveva della magistratura ed allo stretto rapporto che lui vedeva fra la magistratura e l'avvocatura. Un dialogo e mai una contrapposizione fra questi due ruoli, perché entrambi alla ricerca della giustizia, anche se pienamente cosciente che è impossibile bandire "la universale ingiustizia, che è la regola eterna di tutta la vita". Fra l'altro con una considerazione del ruolo della magistratura con l'occhiale di Calamandrei, che ha sempre rappresentato il suo faro e la sua linea di condotta sia nei dieci anni di collaborazione, sia dopo. Come lui stesso scrive, in un ricordo di Calamandrei, dinanzi ad un dubbio pensava a come si sarebbe comportato Lui "ed i dubbi si dileguano immediatamente".

Fiducia sì nella giustizia e nei giudici, ma anche convinto che in quella fase storica il suo ruolo sarebbe stato ben più importante con la piena libertà di azione, che i giudici allora sicuramente non avevano. I suoi obiettivi erano ben più alti, ossia quelli di indirizzare anche il legislatore.

E queste forse sono anche le ragioni, fra le tante, che hanno indotto Paolo Barile a lasciare la magistratura per l'insegnamento e l'avvocatura, nonostante che avesse, un'altissima considerazione del ruolo della magistratura nel sistema. Ma questo ruolo non poteva rispondere alle sue caratteristiche intrinseche, non solo perché l'attività universitaria, come scrisse, è stato fin dalla laurea un po' il suo obiettivo avendo fatto, per un certo periodo, l'assistente volontario al prof. Giuseppe Messina con cui si era laureato in diritto civile, ed in particolare grazie al suo incontro e sodalizio felice con Piero Calamandrei, ma perché come magistrato non sarebbe potuto andare oltre la legge, non avrebbe potuto creare nuove vie. Un ruolo che, invece è riuscito sicuramente a svolgere a partire dalla sua attività scientifica indirizzata agli stessi Costituenti, come risulta da una pubblicazione di "un pamphlet puramente divulgativo", come lui stesso lo qualifica, intitolato "*Orientamenti per la costituente*", che contiene un'analisi essenziale e precisa, che è oggetto di ampio accoglimento all'interno dei lavori dell'Assemblea: si pensi alla constatazione della rigidità della Costituzione e della necessità di una Corte costituzionale che ne garantisca la rigidità (oggi considerazioni ovvie, ma che allora sicuramente non lo erano) o fra le tante considerazioni l'affermazione del libero mandato parlamentare senza alcun vincolo, principio su cui, ancor oggi, tanto si discute.

Parimenti è riuscito a raggiungere il medesimo obiettivo d'indirizzo con la sua attività di avvocato, in tante difese dinanzi alla Corte costituzionale e dinanzi ai giudici ordinari, che si sono tramutate in sentenze che hanno lasciato il segno nel diritto costituzionale e più in generale nel nostro ordinamento giuridico. Tutto ciò a partire dalla fondamentale sentenza n. 1 del 1956 che tutti consideriamo la base per il riconoscimento del carattere precettivo delle norme costituzionali e che può essere vista non solo come una vittoria di Piero

Calamandrei che era avvocato in quella causa e di tutti i collaboratori dello studio, ma anche l'esplicitazione dell'idea di Paolo Barile già teorizzata in un altro importante saggio "*La Costituzione come norma giuridica*".

Insomma, grazie alla sua attività di Avvocato e di docente universitario ha avuto la possibilità di essere protagonista indiscusso della scienza costituzionalistica del '900 e con effetti amplissimi anche in questo nuovo secolo, non dentro, ma a fianco della magistratura.

PAOLO BARILE E LA REVISIONE COSTITUZIONALE

**UGO DE SIERVO\***

\* Presidente emerito della Corte costituzionale.

1. Nel 1949, ad appena un anno dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, il giovane Paolo Barile (aveva 32 anni) pubblica sul *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, diretto da Calamandrei e Levi, un ampio capitolo dedicato alla revisione costituzionale; un tema su cui tornerà più volte per quasi cinquant'anni nella sua intensa attività scientifica, seppure denotando toni e sensibilità differenziate in corrispondenza ai profondi mutamenti intervenuti nel dibattito pubblico nel nostro paese. Già nel 1951, appena due anni dopo, riprenderà nel noto volume *La Costituzione come norma giuridica* parte di questi temi ed in particolare il problema dei limiti al potere di revisione.

Ci si può porre l'interrogativo preliminare del motivo di questa particolare attenzione ad un tema del genere, pochissimo tempo dopo l'adozione del testo della Costituzione repubblicana ed in assenza di applicazioni dell'art. 138 Cost.; con ogni probabilità pesò molto – al di là dell'ovvia, naturale attenzione verso una fonte normativa del tutto nuova, come una Costituzione rigida e non più flessibile come durante la lunga esperienza statutaria - la significativa diffusione fra le forze parlamentari, specie dopo gli esiti delle elezioni del 1948, di propositi di ritoccare o modificare disposizioni della nuova Costituzione, non ancora consolidatasi stabilmente, o addirittura di sfuggire a qualche irrigidimento da alcuni sentito come non accettabile (si pensi, ad esempio, all'art. 139).

Barile non solo distingueva nettamente il potere costituente, il cui rinnovato esercizio produrrebbe quella che egli definiva una “rivoluzione in senso tecnico”, dal potere di revisione costituzionale, di cui indagava i limiti espressi e quelli impliciti, ma legittimava pienamente la possibilità della Corte costituzionale di giudicare della legittimità costituzionale “delle leggi costituzionali eccedenti i limiti della revisione della Costituzione”.

Particolarmente precisa era l'individuazione dei limiti al potere di revisione costituzionale, andando al di là delle diffuse generiche semplificazioni (penso all'utilizzazione del riferimento alla prima o alla seconda parte della Costituzione): “la democraticità dello Stato ... che si manifesta sostanzialmente nei principi di libertà e particolarmente nella libertà di stampa e di associazione ...”, la “immutabilità della forma repubblicana parlamentare dello Stato”, il “principio delle autonomie locali”, il “principio del suffragio universale, eguale, libero e segreto”, il “principio della legislazione diretta popolare”, il “principio della indipendenza della magistratura”, il “principio di rigidità e di controllo della Costituzione”.

2. Emerge nel complesso una lettura realistica ed equilibrata dell'applicabilità del nuovo dettato costituzionale (anche se ovviamente non mancano alcune carenze), pur nella decisamente prevalente considerazione del dibattito

dottrinale, assunto come obbligato riferimento, mentre in quegli anni le prassi applicative erano ancora ridotte al minimo. Certo però per tale motivo il dibattito appare alquanto astratto e limitato, per lo più, a confronti essenzialmente di teoria giuridica.

Già nella “voce” *Revisione della Costituzione* per il Novissimo Digesto italiano, scritta una quindicina di anni dopo anche con la mia personale collaborazione (ricordo ancora il mio tremore quando mi trovai dinanzi ad un invito del genere dopo un primo lavoro di documentazione bibliografica in materia: avevo meno di venticinque anni ed era il mio primo scritto), ci si poté avvalere dell’intervenuto uso del potere di revisione (5 leggi costituzionali adottate dall’Assemblea costituente e 8 dal Parlamento) con quindi anche apposite norme dei regolamenti parlamentari, prassi e dibattiti. Ed, inoltre, la Corte costituzionale aveva infine cominciato a funzionare. Tutto questo ci permise una trattazione adeguatamente attenta anche alla fase applicativa dell’art. 138 ed una minore attenzione ai dibattiti meramente dottrinali o comparati.

Comunque la “voce” era particolarmente analitica, seppur volutamente riferita al nostro vigente diritto costituzionale ed alle applicazioni che ne erano state fatte.

La funzione di revisione costituzionale era vista come fondamentalmente positiva, in quanto “consistente nella individuazione di quelle forme giuridiche che garantiscano ad un tempo sia la necessaria flessibilità ... alle mutate situazioni sociali ed economiche, che la garanzia della certezza della norme fondamentali della convivenza civile contro gli “sbalzi di umore” delle forze politiche ed i “colpi di maggioranza”.

Netta era la distinzione fra revisione costituzionale e potere costituente, ma molto equilibrata era la soluzione suggerita per individuare i limiti assoluti alla revisione costituzionale: al di là dell’art. 139, i “diritti inviolabili dell’uomo” legittimano che i diritti possano anche essere eventualmente limitati, ma ragionevolmente, e che analogamente si possa intervenire sullo stesso art. 138; “i limiti assoluti” possono quindi “essere individuati solo attraverso un complesso esame sistematico che parta dalla fondamentale premessa dell’art. 1 della Costituzione: l’immodificabilità della forma democratica di governo”.

Quanto alle procedure parlamentari ed al possibile referendum popolare, le analisi ruotavano intorno all’applicabilità anche alla legge di revisione dei controlli presidenziali in sede di promulgazione ed alla spiegazione della ratio della mancanza del quorum di partecipazione in nome della “palese prudenza” della disciplina costituzionale del potere di revisione.

Si insisteva sulla diversità delle procedure percorribili, “ma per porre in essere un identico atto normativo”. Da ciò anche la correzione della precedente opinione di Barile che potesse utilizzarsi anche in questo settore il referendum di cui all’art. 75 Cost.

3. Un'attenzione quindi notevole (e nella sostanza certo non ostile) al potere di revisione costituzionale, ma nel rispetto dei limiti e della complessiva tutela dei valori democratici.

Ciò che in Italia comincia a verificarsi nei decenni successivi fa però emergere alcuni grossi problemi, in parallelo ad un uso ricorrente del potere di integrazione costituzionale e soprattutto all' emergere di molti tentativi di apporare tante, vaste ed incisive trasformazioni costituzionali, perfino anche attraverso forzature dell'art. 138. Mentre il nostro sistema politico entra progressivamente in crisi per il diffuso degrado di burocrazie e classi politiche e la progressiva disfunzionalità di apparati e istituzioni, l'immobilismo istituzionale sembra la regola, anche quando sarebbe costituzionalmente ineludibile l'attuazione di importanti disposizioni costituzionali (basti pensare alle lentissime procedure di trasferimento dei poteri alle Regioni, alla mancata regionalizzazione della finanza pubblica, agli stessi vistosi ritardi in tema di assetto e poteri del Governo). Il miglioramento del nostro sistema istituzionale viene sempre più identificato non con l'attuazione del disegno costituzionale (ciò avviene solo in parte e faticosamente), ma con ampie e complesse nuove riforme legislative o costituzionali, con inevitabili ricadute sull'applicazione dell'art. 138.

Basti in questa sede rammentare che la Commissione Bozzi è del 1983, il DDL 4887/A è del 1990, la Commissione De Mita - Iotti è del 1992/95, il Comitato Speroni del 1994/96, ecc., ecc.

D'altra parte, è del 1991 il famoso e discutibilissimo messaggio sulle riforme istituzionali del Presidente della Repubblica Cossiga, che -è bene non dimenticarlo- arrivava a proporre che mediante l'utilizzazione dell'art. 138 si potesse attribuire alle Camere "veri e propri poteri costituenti" e comunque l'adozione di "procedure più snelle", se non l'elezione di "una Assemblea costituente dotata di veri e propri poteri costituenti senza limitazioni procedurali o di merito".

La risposta di Barile non si fa attendere ed è durissima: scrive che la proposta è "inaccettabile" ed anzi "incredibile"; che le tesi sono "disinvolute" (la Repubblica del 27/7/1991) e che allora la Corte dovrebbe reagire utilizzando il suo potere di giudicare anche la "conformità costituzionale delle leggi di revisione costituzionale" (la Repubblica del 19/9/1991).

D'altra parte il sistema politico italiano sembra in questa fase determinato a demolire, per quanto provvisoriamente l'art. 138: si pensi ovviamente alla legge cost. 1 del 1993 e poi alla legge cost. 1 del 1997. Ma Barile non muta certo idea sulla necessità di applicare l'art. 138 e non suoi confusi spezzoni: nel 1995 scriverà della felice dipartita della legge cost. 1/1993 "con la relativa Commissione bicamerale" (relazione di sintesi al convegno su "Cambiare Costituzione o modificare la Costituzione?").

Al tempo stesso, Barile aggiunge, citando anche Dossetti, che appare inammissibile sottoporre ad un unico referendum materie di revisione costituzionale diverse (Il Sole 24 ore, 19 aprile 1996). Ed in quest'ultima occasione amplia pure le "materie imm modificabili", enumerando anche i diritti di libertà e settori significativi della seconda parte della Costituzione perché incidenti nella tutela dei cittadini (Corte costituzionale, Presidente della Repubblica, indipendenza della magistratura).

Anzi, in un'altra occasione Barile aveva anche affermato che sarebbe "lecito e possibile il rinvio alle Camere da parte del Presidente della Repubblica, rinvio che potrebbe giungere fino ad un definitivo veto sulla seconda deliberazione delle Camere, adducendo da parte presidenziale, un rifiuto di un attentato alla costituzione (Relazione di sintesi cit.).

E ciò al di là del rifiuto nel merito di "emendare i rami alti delle istituzioni", così esponendo le nostre istituzioni democratiche a rischi di ridurre le garanzie o di duplicare inutilmente i vertici del potere esecutivo.