

Livio Paladin e l'imperativo della concretezza

Mario Bertolissi

Università degli Studi di Padova

Abstract: Livio Paladin and the Imperative of Concreteness.

The jurist must observe reality, distinguish and analyze acts and facts in order to offer a solution to the concrete problems faced by the institutions. Livio Paladin reasoned thus.

Keywords: Jurist, Reality, Institutions.

Sommario: 1. Premessa. – 2. Non solo atti, ma anche eventi. – 3. Profili istituzionali. – 4. Un appunto conclusivo.

1. Premessa

È forte e sempre in agguato una tentazione: di affibbiare etichette, sulla base di parametri astratti, tendenzialmente preconcepi. Accade al giurista, in particolare, che contrappone il normativismo all'istituzionalismo, semplificando. Ad esempio, campione del primo è Vittorio Emanuele Orlando¹; del secondo Santi Romano. Ma quale, quanto a quest'ultimo? Quello della celeberrima prolusione pisana² oppure il giuspubblicista autore del saggio sull'ordinamento giuridico³. Non v'è dubbio che la dissertazione teorica è espressione del più autentico e radicale normativismo, perché è un elaborato di teoria generale, avulso dalla realtà⁴.

¹ V., ad es., V.E. Orlando, *Scritti giuridici varii (1941-1952)*, Giuffrè, Milano, 1955.

² S. Romano, "Lo Stato moderno e la sua crisi", ora in *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1969, pp. 3 ss.

³ S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1977. A proposito di questo illustre Maestro, v. P. Grossi, *Santi Romano: un messaggio da ripensare nella odierna crisi delle fonti*, ora in *Nobiltà del diritto. Profili di giuristi*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 669 ss. È ripetutamente ripreso da L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, e *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1998, in sede di determinazione delle premesse di carattere generale, propedeutiche dell'ulteriore, puntuale ricostruzione sistematica.

⁴ Per quanto mi riguarda, ha ragione S. Trentin, *La crisi del Diritto e dello Stato*, prima edizione italiana, a cura di G. Gangemi, Gangemi Editore, Roma, 2006, il quale considera *L'ordinamento giuridico* una indagine che disdegna "ogni controllo della realtà e collocandosi da un punto di vista

Alla realtà – colta nelle sue più varie e composite manifestazioni – si è sempre riferito Livio Paladin⁵, il quale non avrebbe mai potuto condividere l’ottica di chi si attarda sulle “proposizioni in aria” e tergiversa⁶, perché la sua prospettiva era costantemente quella di chi considera il diritto una scienza empirica, con implicazioni di carattere pratico. Forse, non avrebbe condiviso le modalità espressive di chi ha messo

radicalmente in contestazione un metodo di studio tipicamente scolastico, dogmatico e formale, inteso alla ricerca di una scienza ‘pura’ e ideologicamente neutrale, metodo che per tanto tempo è stato e, entro certi limiti, è tuttora prevalente nella dottrina giuridica del nostro Paese⁷.

Ma – sia, pure, con alcuni distinguo –, avrebbe trovato persuasivo

concepire il diritto come fenomeno sociale ..., scienza di problemi pratici e non di astratte sistemazioni concettuali, scienza di risultati concreti e non di aprioristiche deduzioni, scienza – infine – di scelte creative e quindi responsabili, e non di automatiche conclusioni⁸.

puramente logico, pretende di spiegare il Diritto come un susseguirsi incatenato di deduzioni necessarie” (*ivi*, p. 62, nota 4). A motivo di quel che si dirà – sia pure con un cenno – nel prosieguo, vale la pena di riprendere una illuminante annotazione (che spiega, inoltre, un evento sconcertante, di cui si è occupato, con merito, M. Boni, “*In questi tempi di fervore e di gloria*”. *Vita di Gaetano Azzariti, magistrato senza toga, capo del Tribunale della razza, presidente della Corte costituzionale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2022), lapidaria: “L’attività dei giuristi in questi paesi [Germania e Italia] sembra essere caratterizzata da due aspetti essenziali: o – laddove prevale il gusto per le dissertazioni generali di ordine teorico – l’idolatria meschina della tecnica, la cui nozione esautora la nozione stessa del Diritto, ed il disprezzo di ogni valore che non sia puramente formale, puramente preconettuale, così che l’intero edificio del Diritto possa in ogni istante essere facilmente scomposto in una sterile serie di categorie logiche (in Italia questa tendenza, il cui rappresentante più accreditato è Romano, non sembra che un tentativo d’imitazione spesso ingenuo di costruzione d’origine tedesca); o – laddove l’opera dei dottori (ed è il caso più frequente) si applica ad interpretare con ardore entusiastico le nuove leggi in vigore ed a scoprirne i principi informativi – la cortigianeria più sfrenata, il più piatto servilismo all’indirizzo delle manifestazioni inedite ed abbaglianti del ‘Diritto dittatoriale’” (*ivi*, p. 62).

⁵ Trieste, 30 novembre 1933-Padova, 2 aprile 2000. Sulla sua figura di studioso e non solo, v. M. Bertolissi, *Livio Paladin. Appunti riflessioni ricordi di un allievo*, Jovene, Napoli, 2015; Id., “Livio Paladin: lo Stato regionale e l’avvenire”, in M. Bertolissi (a cura di), *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti 1970-2020*, Marsilio, Venezia, 2020; Id., *Livio Paladin costituzionalista della Res publica*, Mucchi Editore, Modena, 2022.

⁶ Le espressioni sono di A. Manzoni, *I Promessi Sposi*, con introduzione e note di G. Bezzola, RCS, Milano, 2006, p. 207, con riferimento – non a caso – a un contesto spagnolesco.

⁷ M. Cappelletti, *Processo e ideologie*, Il Mulino, Bologna, 1969, p. VII.

⁸ *Ibidem*. È in sintonia P. Grossi, *L’invenzione del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2017, in particolare, per quanto afferma *ivi*, p. X. V., da ultimo, Id., *Oltre la legalità*, Laterza, Roma-Bari, 2020, nonché “Sistema moderno delle fonti del diritto ed esperienza giuridica postmoderna in Italia”, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, (2021), n. 2, pp. 155 ss.

Anche a causa di una sua spiccata sensibilità nei confronti di differenti, ancorché analoghe esperienze costituzionali, avrebbe senza dubbio apprezzato un recente richiamo dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, la quale ha espressamente censurato l'"impostazione ... meramente formalistica" di tanti dottrinari nostrani, che si discostano dall'"ottica funzionale e pragmatica che caratterizza il diritto dell'Unione", il quale trascura i "profili giuridico-formali", a vantaggio dell'"effetto economico", di un dato istituto⁹.

2. Non solo atti, ma anche eventi

In uno scritto esemplare, Enzo Cheli ha rilevato che:

Livio Paladin viene a collocarsi tra coloro che più hanno contribuito a sviluppare una lettura realistica, ma anche umanistica, del dato giuridico, oltre che a favorire il progressivo e consapevole spostamento della scienza costituzionale dal terreno delle analisi normative a quello della misurazione delle dinamiche istituzionali, senza mai rinunciare al rigore delle categorie proprie del giurista¹⁰.

A ben vedere, questo tratto non rappresenta tanto il superamento di accentuate propensioni normativistiche¹¹, attribuite agli esordi e non solo della sua attività di studioso, quanto il riflesso di una straordinaria conoscenza e padronanza del diritto positivo¹², che, tuttavia, egli riteneva imprescindibile, allo scopo di evitare le più plateali discriminazioni. Non a caso, fu sempre determinato nell'esigere – in sede di applicazione del principio costituzionale d'eguaglianza – l'impiego del *tertium comparationis*¹³ e netto nel respingere, in nome della Costituzione vivente, il concetto di Costituzione materiale. Infatti – questo fu il suo ultimo scritto –, “La Costituzione vivente ... non va contrapposta alla Costituzione scritta, ma deve rappresentare lo sviluppo di quei disposti e di quei principi, non già di valori

⁹ Cons. St., Ad. Plen., sent. n. 17/2021, n. 24.

¹⁰ E. Cheli, “Introduzione” a L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 10.

¹¹ S. Bartole, *Paladin, Livio*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII - XX secolo)*, diretto da I. Biocchi, E. Cortese, A. Mattone, M.N. Miletta, vol. II, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 1488-1489.

¹² L. Elia, “Livio Paladin studioso e giudice costituzionale”, in *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, Atti del Convegno in ricordo di Livio Paladin, Cedam, Padova, 2002, p. 29. V., pure, M. Bertolissi, *Livio Paladin costituzionalista della Res publica*, cit., pp. 118 ss.

¹³ Si veda - per una limpida sintesi del suo punto di vista, reso esplicito in *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965, e nella voce “Eguaglianza (diritto costituzionale)”, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Giuffrè, Milano, 1965, pp. 519 ss. – *Diritto costituzionale*, cit., pp. 166 ss.

arbitrariamente escogitati ed imposti da quanti sono chiamati ad applicare la Costituzione stessa”¹⁴.

Tuttavia, lungi dall’essere il portato di esperienze della maturità o, in ogni caso, frutto di una consapevolezza accresciutasi nel tempo e con il tempo, questo metodo rappresenta una costante mai derogata: perché è presente – si può dire codificato – fin dal momento della elaborazione della tesi di laurea¹⁵. Tutto, meno che avalutativo, come vorrebbe la vulgata kelseniana¹⁶. Perché – nota preliminarmente –, “In questa sede trattare del regionalismo prima del 1860 sarebbe perfettamente inutile, data l’estrema inattualità del neoguelfismo giobertiano e rosminiano o del federalismo repubblicano, facente capo al Cattaneo e al Ferrari. Astrattissime da un lato e fondate dall’altro sul preconcetto che l’unità d’Italia fosse irrealizzabile, codeste concezioni furono smentite dai fatti e persero l’appoggio dei più, fin dal 1849, scomparendo del tutto dopo l’unificazione”¹⁷. Quindi – a proposito delle sorti del regionalismo speciale – fa suo un approccio istituzionale, secondo cui “la Regione rappresenta una realtà politica ben radicata, che sarebbe fonte di qualche sconvolgimento, se, all’improvviso, il Parlamento nazionale decidesse di toglierla di mezzo”¹⁸.

Tutto ciò spiega la scelta di affrontare i “principali problemi, concreti e dogmatici”, allorché volle soffermarsi sull’insieme delle questioni poste dalla potestà legislativa regionale¹⁹. Ed ancora, allorché intese elaborare un compendio sistematico di diritto regionale, in seguito all’istituzione delle Regioni di diritto comune. La sua attenzione ha seguito, con il maggior scrupolo possibile, la progressiva edificazione di un ordinamento largamente condizionato da variabili ed

¹⁴ L. Paladin, “Intervento (scritto)”, in *Referendum e legalità. “Tornare alla Costituzione”*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 20. V., sul punto, S. Bartole, “Il metodo dell’ultimo Paladin. Dalla costituzione vivente alla sua interpretazione e ricostruzione”, in *Quaderni costituzionali*, (2021), n. 4, pp. 865 ss.

¹⁵ Tutto va inteso, ovviamente, *cum grano salis*: la qualità dell’intendere c’era fin dall’inizio, mentre la quantità si è andata consolidando con gli anni. V., infatti, L. Paladin, *Sulla potestà legislativa delle Regioni a Statuto speciale*, tesi di laurea, a.a. 1954-1955, relatore Vezio Crisafulli, Università degli Studi di Trieste.

¹⁶ Da rileggere il surreale H. Kelsen, *Il problema della giustizia*, a cura di M.G. Losano, Einaudi, Torino, 1975. Nella vita di una persona, ogni determinazione – anche la più innocua – rappresenta il frutto di una o più valutazioni. E la valutazione si traduce – perché è qualificazione ed interpretazione – in attribuzione di significati: come ritiene lo stesso L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 102. È un assunto ormai largamente condiviso – v., ad es., G. Falsitta, *Manuale di diritto tributario. Parte generale*, Cedam, Padova, 2010, pp. 43 ss. – anche da parte di chi ama contraddirsi.

¹⁷ L. Paladin, *Sulla potestà legislativa delle Regioni a Statuto speciale*, cit., p. 1.

¹⁸ *Ivi*, p. 5.

¹⁹ L. Paladin, *La potestà legislativa regionale*, Cedam, Padova, 1958, p. 1: “Seguire, infatti, l’opposto criterio, individuando preliminarmente i tipi e la natura di questa legislazione o definendo aprioristicamente i generali caratteri dell’Ente Regione, significherebbe invertire l’ordine logico della ricerca, pregiudicando la risoluzione di tutti i quesiti specifici ad essa inerenti; ed urterebbe con la palese esigenza di trarre valore e natura di ogni istituto dall’interpretazione delle sue linee positive, anziché far discendere questa da quelli”.

intermittenti contingenze, che lo hanno indotto a preferire la via della prudenza nella definizione dei vari istituti. Quanto al metodo – si tratta di una precisazione sempre ribadita nelle successive edizioni –,

Nell'attuale fase di attuazione della riforma regionale, occorre infatti guardarsi dal creare una serie di false certezze, limitandosi piuttosto a prospettare i problemi per quello che sono, aperti agli sviluppi più diversi e insuscettibili di ritrovare la loro soluzione sulla base di una pura logica giuridica²⁰.

Ed aggiungeva che “in ciò risiedono le ragioni profonde delle difficoltà cui danno luogo qualunque ricerca e qualunque studio, che in tal campo rimangono informati al metodo giuridico”²¹.

3. Profili istituzionali

Il diritto regionale – a motivo del suo farsi, comporsi e realizzarsi nel tempo, e delle sue alterne vicissitudini – si può dire rappresenti un ambito privilegiato, ove ci si prefigga di comprendere quali sono stati il carattere predominante e lo stile prescelto nell'indagare, nella sua naturale complessità, l'esperienza giuridica²². In ogni caso, le conclusioni raggiunte risultano fortificate dalla lettura della trattazione sistematica dedicata al diritto costituzionale: frutto di una serie di elaborazioni sempre più articolate e di un'esperienza, che si andava via via arricchendo, attraverso il magistero di giudice e di Presidente della Corte costituzionale.

Ciascuno può farsi un'idea da sé, scorrendo le limpide pagine di un classico della letteratura giuridica, elaborato per l'insegnamento. Tuttavia, per orientarsi e comprenderne il senso, è bene dedicare la dovuta attenzione ad un frammento preliminare, contenuto nella prefazione, che i più ignorano oppure consultano con una notevole dose di noncuranza. Eppure, in poche righe, è detto tutto: tutto ciò che serve per osservare e valutare la dinamica delle istituzioni, con senso della misura e con un atteggiamento votato all'ascolto. Dal momento che Livio Paladin mette in luce – oserei dire, proietta su uno schermo immaginario nitidissimo – e svela quel che è indispensabile sapere, per evitare banalità o, addirittura, grossolani equivoci.

Infatti,

Sia la disciplina costituzionalistica collocata ai confini con la politica sia quella relativa ai rapporti governanti-governati non sono però suscettibili di essere studiate isolatamente, astraendo dal tessuto con il quale si connettono.

²⁰ L. Paladin, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1973, p. V.

²¹ *Ibidem*.

²² Chi scrive non fatica a dichiararsi debitore - oltre che di Livio Paladin - di Ruggero Meneghelli (del quale v., ad es., *Analisi critica del concetto di validità giuridica*, Cedam, Padova, 1992) e di Paolo Grossi (di cui v., ad es., *Società, diritto, Stato. Un recupero per il diritto*, Giuffrè, Milano, 2006, e *Trent'anni di pagine introduttive. Quaderni fiorentini 1972-2001*, Giuffrè, Milano, 2009).

Nel primo senso – per esser più precisi – molte disposizioni della Carta costituzionale non sono neppure intellegibili, se non vengono continuamente poste in collegamento con le regole non scritte alle quali si informa la condotta degli organi costituzionali e degli altri soggetti politici: cioè con la prassi, con le convenzioni ed al limite con le consuetudini costituzionali, integrative ed interpretative della Costituzione scritta. Nel secondo senso, d'altra parte, il diritto costituzionale fa 'corpo' con la legislazione attuativa, sopravvenuta nel quarantennio repubblicano; sicché tali norme non sono apprezzabili a pieno, nella loro portata o nei loro significati attuali, se non si tiene conto delle loro implicazioni civilistiche, penalistiche, amministrativistiche, processualistiche ... Sotto entrambi gli aspetti, pertanto, al di là della Costituzione scritta, quella che davvero conta, meritando di formare oggetto di studio, è la Costituzione 'vivente'; ed in ciò consiste, appunto, il più grande fattore di complicazione delle discipline costituzionalistiche, reso evidente dalla basilare importanza della giurisprudenza costituzionale, divenuta un vero e proprio filtro attraverso il quale vanno ormai riguardati i precetti dettati dalla Costituzione stessa²³.

Di lui – di quali fossero il rigore e l'umiltà vera praticati –, dice assai l'inciso finale di questa eccezionale premessa:

Con tutto questo, l'autore si è sempre sforzato di rendere chiaro e lineare il suo discorso, come si addice ai manuali destinati soprattutto agli studenti. Data la difficoltà dell'impresa, lo sforzo è verosimilmente riuscito solo in parte²⁴.

Comunque sia, possedeva una dote assai rara: quella di cogliere l'essenza di un problema; di discuterne gli aspetti più rilevanti, riconducendo ad essi anche i più minuti particolari, senza mai confondere gli uni con gli altri, all'interno di una trama ricostruttiva, che poneva chiunque nella condizione di capire: pure ora, se si riflette sulle trasformazioni, non di poco conto, che hanno interessato, ad esempio, la figura del Presidente della Repubblica²⁵.

²³ L. Paladin, *Diritto costituzionale*, cit., pp. VI-VII. Egli rileva, quindi, che, "Al giorno d'oggi, bisogna inoltre aggiungere che l'Italia si trova in una fase di accentuata transizione istituzionale e fors'anche costituzionale. Le vicende di questi ultimi anni avrebbero anzi potuto condurci dalla prima alla seconda Repubblica (stando al linguaggio corrente in Francia), se avesse avuto successo la revisione costituzionale tentata di recente. Ma il fallimento di quello sforzo non toglie che, nell'immediato, le esperienze compiute durante l'attuale decennio si prestino ad incidere sull'interpretazione e sull'applicazione di vari disposti dettati dalla Costituzione del '47, rendendoli ancor più problematici di quanto non fossero in passato".

²⁴ *Ivi*, p. VII. Di quale fosse l'intensità delle energie profuse in funzione della chiarezza, ho scritto in *Livio Paladin. Appunti riflessioni ricordi di un allievo*, cit., pp. 46 ss.

²⁵ L. Paladin, voce "Presidente della Repubblica", in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, pp. 165 ss. V., se vuoi, M. Bertolissi, "Il Presidente della Repubblica e la crisi della forma di governo parlamentare", in *Scritti di onore di Franco Pizzetti*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 499 ss., nonché G. Menegatto, "Ancora sul semestre bianco e sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica, a 130 anni dalla nascita di Antonio Segni", in *Consulta Online*, (2021), n. 1.

4. Un appunto conclusivo

L'errore – a me pare sia così – è di credere che la questione del metodo si risolva nella scelta non di *un*, ma *del* metodo di indagine giuridica. Invece – altrimenti, confortato da Livio Paladin e da Ruggero Meneghelli – ho sempre pensato che, nell'ordine del finito²⁶, “il punto di vista (soggettivamente) più accettabile” sia il seguente: “ammessa l'esistenza di una pluralità di dogmatiche, è essenziale che la dogmatica prescelta non mortifichi la propria vocazione sistematica nel caso in cui si accorga che le trasformazioni storiche sono tanto rapide da non consentire più alle sue costruzioni di essere nuove e utili”²⁷.

Utili a che cosa? Alla realizzazione della giustizia²⁸. Di essa si è costantemente occupato – espressamente oppure no: in questo secondo caso, in modo carsico – l'illustre costituzionalista, con uno stile, che a molti ha impedito di cogliere un simile aspetto della sua personalità, caratterizzante l'intera opera, perché resi ciechi dal “normativismo codicistico”, divenuto “una inerte abitudine mentale”²⁹. Infatti,

Oggi non tutti, ma molti di noi, sentiamo materia preziosa ma vuota questo diritto così decantato, e ci chiediamo se le belle costruzioni formali, perfette, ineccepibili, ma mai poggiate nella rispondenza della vita, servano ad altro che alla gioia dell'intelletto³⁰.

Invece, è doveroso – per il giudice, innanzi tutto, ma non solo – “cercar di introdurre nelle formule spietate delle leggi la comprensione umana della ragione illuminata dalla pietà”³¹.

Anche per questo – dopo aver definito i caratteri della storia costituzionale³² –, nota che “La riflessione sul passato diventa un'esigenza pressante, proprio nel

²⁶ Come ho accennato *sub I*.

²⁷ M. Bertolissi, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Cedam, Padova, 1983, p. 17.

²⁸ Vale la pena di rileggere – o leggere, se per la prima volta – S. Satta, voce “Giurisdizione (nozioni generali)”, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 218 ss., e E. Opocher, voce “Giustizia (filosofia del diritto)”, *ivi*, pp. 557 ss. Ma anche S. Satta, *Il mistero del processo*, Adelphi, Milano, 1994.

²⁹ F. Calasso, voce “Equità (premessa storica)”, in *Enciclopedia del diritto*, XV, Giuffrè, Milano, 1966, p. 69.

³⁰ Così, Arturo Carlo Jemolo, ripreso da F. Calasso, *op. cit.*, p. 68.

³¹ P. Calamandrei, *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, Ponte alle Grazie, Milano, 2001, pp. XI-XII. Ne ho parlato diffusamente in *Livio Paladin costituzionalista della Res publica*, cit., e in “L'udienza pubblica dinanzi alla Corte costituzionale”, in *Consulta Online*, (2022), n. 1, pp. 214 ss.

³² L. Paladin, “La questione del metodo nella storia costituzionale”, ora in S. Bartole (a cura di), *Saggi di storia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 29, là dove sottolinea il fatto che “Occorre, in altre parole, fissare confini coincidenti con quelli del diritto costituzionale, sia pure calato nella storia. Ma anche in questo campo rimane indispensabile privilegiare una serie di aspetti

momento in cui si avvertono i segnali di più forti cambiamenti”³³. Cercò di tradurre in pratica queste premesse in un’opera rimasta incompiuta – con suo grande rammarico, se non, addirittura, con dolore –, pubblicata dopo la sua prematura scomparsa³⁴.

o di profili caratterizzanti, ricercando – per quanto lo consentono le varianti storiche dei rapporti costituzionalmente rilevanti – una ricostruzione sistematica”.

³³ *Ivi*, p. 33.

³⁴ L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004.