



## LA TRADIZIONE GIUSPUBBLICISTICA A “LA SAPIENZA”

di Fulco Lanchester\*

**SOMMARIO:** 1. - Premessa; 2. - La giuspubblicistica italiana alla Sapienza fino agli anni Trenta; 3. - L'organizzazione delle Facoltà giuridico-politico-economiche a La Sapienza; 4. - La caduta del fascismo, l'epurazione e il periodo Costituente; 5. - Il passaggio di testimone negli anni Cinquanta e l'affacciarsi di una nuova generazione.

### 1-Premessa

**A**i fini di questo Convegno è stata operata un'analisi sistematica sulla presenza dei giuspubblicisti alla Sapienza sulla base degli annuari del Ministero della Pubblica istruzione e dell'Università di Roma dall'anno accademico 1924-25 sino al 1969-70. In particolare sono stati tratti dagli Annuari pubblicati dall'Università ai vari anni la composizione del corpo docente ordinario, incaricato e libero docente, nonché la composizione dei Seminari, delle Scuole e degli Istituti che si sono succeduti nel tempo. Il materiale molto consistente è stato reso consultabile in una pubblicazione a parte. In questa sede ci si limita a fornire i dati relativi ad alcuni anni significativi ai fini del Convegno. Si tratta di undici anni accademici che abbracciano circa cinquanta anni di storia universitaria e politica: due negli anni Venti (1924-25;1925-26) al fine di valutare l'impatto della trasformazione in Facoltà della Scuola di Scienze politiche; due negli anni Trenta per stimare il processo di “conquista” dell'ambiente accademico romano da parte del fascismo; tre durante gli anni Quaranta (1942-43;1944-45;1948-49) per descrivere l'epoca del cosiddetto “regime transitorio e provvisorio” fino alla nuova

---

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato presso il Dipartimento di Scienze Politiche – Università “La Sapienza” di Roma.

fase costituzionale; due negli anni Cinquanta per descrivere il mutamento nel panorama accademico derivante dal passaggio di testimone accademico tra generazioni; e, infine, due degli anni Sessanta e Settanta (1964-65;1970-71) per certificare i nuovi assetti accademici a “La Sapienza”.

## **2–La giuspubblicistica italiana alla Sapienza fino agli anni Trenta**

Dalla ricerca effettuata scaturisce che sotto il profilo metodologico:

- a-** Nel primo trentennio unitario la giuspubblicistica de “La Sapienza” fu caratterizzata dalla personalità di Luigi Palma , il rappresentante più caratteristico della generazione di giuspubblicisti dei primi venti anni di storia unitaria. In breve, un giurista rappresentativo dell’indirizzo storico- comparatistico, che precede la nascita della scuola orlandiana e che fornisce alla corrente antiformalista elementi di riflessione e di sviluppo. Per quanto riguarda il Diritto internazionale le origini sono caratterizzate dalla Scuola di Pasquale S. Mancini, proseguita sino al 1910 dal genero Augusto Pierantoni, e fondata sul paradigma del principio di nazionalità, mentre per la filosofia del diritto, se si esclude un fugace passaggio di Icinio Vanni, essa verrà a sovrapporsi con l’Introduzione alle scienze giuridiche di Francesco Filomusi Guelfi. Il diritto amministrativo, di cui fu per breve tempo ordinario Giuseppe Saredo, viene invece insegnato per molti anni da Lorenzo Meucci (uno degli eminenti pre-orlandiani del settore), per poi essere sostituito da Antonio Salandra.
  
- b-** Per quanto riguarda le materie del diritto pubblico interno , la scuola positiva pervenuta nell’Ateneo romano all’inizio del secolo XX penetrò stabilmente -senza prevaricare (lo disse lo stesso Orlando nel corso delle sue lezioni) anche perché distratta da impegni pubblici durante il primo decennio del secolo XX, lasciando ampio gioco ad altre impostazioni. Nel periodo liberale-democratico accanto a Vittorio Emanuele Orlando (Diritto pubblico interno) e Alfredo Codacci Pisanelli (Scienza dell’amministrazione) erano -infatti- presenti Antonio Salandra (Diritto amministrativo) e Luigi Luzzatti (Diritto costituzionale), mentre proprio in limine del periodo liberale (democratico) venne chiamato da Torino Gaetano Mosca. Infine, le materie internazionalistiche verranno invece caratterizzate dalla figura di

Dionisio Anzillotti dal 1912 in poi, mentre quelle filosofico-giuridiche da Giorgio Del Vecchio dal 1920.

- c- Il periodo fascista (diviso secondo fasi storicamente significative 1922- 24; 1925-1933; 1934-1943) viene caratterizzato da una continuità a caposaldo della dottrina liberale (al di là della metodologia) nell'ambito della Facoltà di Giurisprudenza e dalla novità nel settore pubblicistico costituito dal costituirsi della Facoltà di Scienze politiche, caratterizzato prima da Luigi Rossi e Alfredo Rocco e poi da Sergio Panunzio.

Nella Facoltà di Giurisprudenza in effetti molti docenti e collaboratori delle materie giuspubblicistiche rimasero legati ai valori liberali-oligarchici (si v. la lista degli ordinari, degli incaricati, dei liberi docenti e degli assistenti ai vari anni), mentre le maggiori novità vennero da filosofi del diritto (Giorgio Del Vecchio) e dai romanisti (Pietro De Francisci)<sup>2</sup>.

Il mutamento avvenne in maniera progressiva attraverso la nuova Facoltà di Scienze politiche, ma anche attraverso la stabilizzazione innovazione incrementale del regime. Nel 1926 Santi Romano, trasferitosi a Milano da Pisa nel 1924, aveva rifiutato l'ulteriore spostamento da Milano a Scienze politiche di Roma, ma dopo il 1928 (nominato alla Presidenza del Consiglio di Stato) accettò un'incarico sia a Giurisprudenza che a Scienze politiche<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> V. F.Lanchester, *Pensare lo Stato*, Roma, Laterza, 2004, passim.

<sup>3</sup> V. Acs, Mpi Dg Istr.Sup., Fasc. Pers. Ins. E Amm. Ii Vers., 2a Serie B.133, Comunicazione del Ministro P.I. 25-ottobre 1924 con cui S. R. viene trasferito da Pisa a Milano. V. idem, lettera rettore del Vecchio del 25 sett. 1926 che trasmette lettera di S. R. Relativa al trasferimento alla cattedra di Diritto pubblico interno della Facoltà di Scienze politiche Univ. Roma; Lettera di Santi Romano del 23 sett. 1926 al rett. Univ. Roma in cui dichiara di non poter dichiarare il proprio consenso al trasferimento proposto dalla Facoltà di Scienze politiche; Estratto del verbale della sed. 28 maggio 1926, relativo alla chiamata alla cattedra di Diritto pubblico interno di Scienze politiche (com. Del Vecchio)-->presenti: De Stefani, Manfroni, Volpe, Gini, Rossi, Amoroso; Lettera autografa del S. R. (10 febbraio 1926) in cui per varie ragioni rifiuta di trasferirsi a Roma Scienze politiche, dove il Ministro l'avrebbe voluto.

In un simile contesto la Facoltà romana di Scienze politiche (che si riallacciava seppur latamente alla Scuola economico-amministrativa, fondata da Angelo Messedaglia e supportata da Luigi Palma nel 1878)<sup>4</sup> era si militante, ma in un singolare equilibrio, da un lato, tra un vecchio esponente del mondo liberale come Luigi Rossi e un docente engagé come Sergio Panunzio, e – dall'altro – una realtà caratterizzata dal nazionalismo di Alfredo

Rocco. A differenza di contesti molto più orientati (penso a Perugia ed a Pisa) l'ambito romano di Scienze politiche era molto più *governativo ed istituzionale*. A Giurisprudenza la difficoltà della situazione era, invece, evidenziata dall'affiancamento ai corsi di Diritto costituzionale di Vittorio Emanuele Orlando, non condizionabile, dell'insegnamento di Legislazione costituzionale fascista di Pietro Chimienti, un esponente liberale dell'indirizzo storico-politico che aveva fatto compromesso con il regime.

E', dunque, nei primi anni Trenta che il mondo politico-accademico fascista, oramai stabilizzato, penetra in maniera decisa nell'Università di Roma, con un più profondo condizionamento della stessa organizzazione delle Facoltà.

In un simile quadro, che vide nel primo lustro degli anni Trenta l'inserimento nelle Università degli Istituti superiori di Scienze economiche e commerciali<sup>5</sup> (v. su questo il materiale documentario), l'Istituto di diritto pubblico e legislazione sociale di Scienze politiche diretto dal Rossi (ma con la presenza di Sergio Panunzio) risultò molto dinamico nella riflessione sulle novità del momento costituzionalistico a cavallo della Legge su Gran Consiglio del Fascismo, come dimostrano d'altro canto le varie serie della Collana pubblicate<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> V. su questo F. Lanchester (a cura di), *Passato e presente della Facoltà di Scienze politiche*, Milano, Giuffrè, 2003

<sup>5</sup> Per quanto riguarda il settore pubblicistico dell'Istituto superiore poi Facoltà di Scienze economiche e commerciali, oltre a Tomaso Perassi, si deve ricordare Gaetano Vitagliano, docente di Istituzioni di diritto pubblico, allievo di Vittorio Emanuele Orlando e traduttore delle opere di G. Jellinek.

<sup>6</sup> Tra i volumi della prima serie, oltre alle raccolte di saggi di L. Rossi, mi pare opportuno evidenziare: A. Marongiu, *I Parlamenti di Sardegna nella storia e nel diritto pubblico comparato* (1932); C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (1931); G.

D'altro canto gli assistenti, che vi operarono nel tempo, costituirono il nucleo della “giovane dottrina” degli anni Trenta, che fornirà un contributo determinante alla redazione e alla successiva interpretazione dello stesso testo costituzionale repubblicano e che tornerà alla Sapienza negli anni Cinquanta - Sessanta.

### **3-L'organizzazione delle Facoltà giuridico-politico-economiche a La Sapienza**

Proprio ai fini di inquadrare la formazione della giuspubblicistica del periodo non sembra quindi fuori luogo accennare alla dinamica organizzativa delle Facoltà giuridico-politico-economiche del periodo.

In primo luogo, la Facoltà di Giurisprudenza fino ai primi anni Trenta aveva utilizzato ancora la struttura del Seminario giuridico e delle Scuole. Scienze politiche si orientò, invece, immediatamente ad istituire gli Istituti e, per circa dieci anni, possedette l'unico Istituto di diritto pubblico dell'Università romana. Verso la metà degli anni Trenta, siamo già in una fase di trasformazione incisiva dell'Università( da un lato caratterizzata dall'opera dei Ministri dell'Educazione Nazionale<sup>7</sup>, dall'altro dalla costruzione dello Studium Urbis),

---

Miele, *La manifestazione della volontà del privato nel diritto amministrativo* (1931); A. Origone, *Sulle leggi costituzionali* (1933); V. Crisafulli, *Sulla teoria della norma giuridica* (1935); P. Biscaretti di Ruffia, *La proposta nel diritto pubblico* (1936); A. Origone, *L'estensione della competenza legislativa del Governo nello Stato moderno* (1935); C. Mortati, *La volontà e la causa nell'atto amministrativo e nella legge* (1935).

Per quanto riguarda la seconda serie, R. Balzarini, *Atti e negozi di diritto corporativo* (1938), P. Biscaretti di Ruffia, *Contributo alla teoria giuridica della formazione degli Stati* (1938); C. Lavagna, *La dottrina nazionalsocialista del diritto e dello Stato* (1938), G. Rizzo, *La responsabilità regia e le deposizioni dei Re inglesi* (1939); G. Codacci Pisanelli, *L'annullamento degli atti amministrativi* (1939); P. Biscaretti di Ruffia, *Le norme della correttezza costituzionale* (1939), M. S. Giannini, *L'interpretazione dell'atto amministrativo e la teoria giuridica dell'interpretazione* (1939); A. Origone, *La riforma della rappresentanza politica in Italia* (1940); C. Mortati, *Sulla costituzione in senso materiale* (1940); P. Biscaretti di Ruffia, *Le attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo* (1940); D. De Cocci, *La rappresentanza sindacale* (1942); V. Gueli, *Il diritto singolare e il sistema giuridico* (1942).

venne istituito l'Istituto di filosofia del diritto, in cui con Del Vecchio veniva accentuata la prospettiva di diritto pubblico generale.

E' significativo che dal 1934-35, ma ufficialmente solo con il nuovo Statuto del 1939, venisse previsto anche Giurisprudenza un Istituto di diritto pubblico, diretto però da Arturo Carlo Jemolo, ordinario di Diritto ecclesiastico, che forniva l'impronta allo stesso. E' vero che all'interno dello stesso Istituto agiva Santi Romano, incaricato di Diritto costituzionale dal 1932-33, anno del pensionamento di Vittorio Emanuele Orlando, e che gli assistenti dello stesso saranno, in successione, Paolo Biscaretti, Massimo S. Giannini e Carlo Lavagna, ma è anche indubbio che la produzione dell' Istituto in oggetto sarà condizionata dalla personalità di Jemolo, in carica fino all'arrivo di Carlo Esposito alla metà degli anni Cinquanta. Le uniche due pubblicazioni di orientamento costituzionalistico furono, infatti, quella di Lavagna (*Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici tra Capo del Governo e Ministri*, 1942) e Rizzo (*La Repubblica Presidenziale*, 1944), mentre tutte le altre esprimevano un orientamento ecclesiasticistico o canonistico.

I docenti che negli anni Trenta e quaranta daranno vita alla Teoria della Costituzione, riconoscimento della nuova situazione della società di massa, si formano sotto le ali di una prospettiva che sta tra la dottrina dello Stato, la filosofia del diritto e l'approccio storico-politico. Benedetto Liuzzi, Agostino Origone, Costantino Mortati, Vezio Crisafulli, Carlo Esposito (che considero anche componente della schiera romana per il suo passaggio all'area di influenza di Santi Romano dopo il noto conflitto Del Vecchio – Ravà sulla sua persona), Massimo S. Giannini, Carlo Lavagna sono le personalità che durante la fine degli anni Venti e il decennio successivo caratterizzano l'ambiente giuspubblicistico romano. Lo stesso viene indubbiamente arricchito da personaggi del regime (penso a Giuseppe Bottai per il Diritto Corporativo, che

---

<sup>7</sup> Francesco Ercole, che poi verrà chiamato a Giurisprudenza per la Storia delle Dottrine politiche, fu Ministro dal 20 luglio 1932 al 24 gennaio 1935, mentre Cesare Maria De Vecchi di Val Cismon lo fu tra il 24 gennaio 1935 e il 15 novembre 1936). Faccio notare che Giuseppe Bottai, titolare del dicastero tra il 15 novembre 1936 e il 5 febbraio 1943, divenne ordinario a Pisa della 1932 di Diritto corporativo venne chiamato a Scienze politiche per lo stesso insegnamento dal 1936.

istituisce l'Istituto di Diritto corporativo a Scienze politiche), mentre poco dopo l'arrivo di Gaspare Ambrosini a Diritto coloniale risulta istituito l'Istituto ad esso dedicato a Giurisprudenza.

In ambito internazionalistico Tomaso Perassi, dagli anni Venti professore stabile presso l'Istituto Superiore di Scienze economiche poi entrato a far parte dell'Ateneo romano nel 1934, suppliva a Giurisprudenza Dionisio Anzilotti, giudice della Corte permanente di giustizia internazionale della Società delle nazioni (di cui fu anche presidente) dal 1928 e faceva parte del Seminario dell'Istituto di diritto pubblico e legislazione sociale diretto da Rossi. Perassi, che si era laureato a Pavia, nel 1914, aveva vinto la cattedra di Istituzioni di Diritto pubblico e internazionale a Bari presso l'Istituto superiore di commercio di Bari, per poi passare all'omologo Istituto di Napoli nel 1921 e a quello di Roma nel 1928. Egli era rappresentativo di una generazione di cultori del Diritto pubblico che ruotavano (così come farà anche Riccardo Monaco) su tutte le discipline del settore giuspubblicistico, in analogia con quanto si verificava in ambito straniero (penso a Kelsen, Schmitt in area auto-tedesca o a Redslob in Francia). Egli sarà chiamato a ricoprire la cattedra di diritto internazionale a Giurisprudenza nel 1938, per poi divenire nel secondo dopoguerra non soltanto costituente e giudice della Corte costituzionale. Segretario generale del contenzioso diplomatico, Perassi era sicuramente un intellettuale meno esposto di Amedeo Giannini, che, consigliere di Stato dal 1923, proprio quell'anno era stato nominato segretario generale del contenzioso diplomatico e fu un indefesso organizzatore di cultura, contribuendo a fondare e dirigere, tra gli altri, l'Istituto per l'oriente e l'Istituto per l'Europa centro orientale. Intellettuale poliedrico spaziò nell'ambito del Diritto aeronautico e della Storia dei trattati, occupandosi ex-professo anche di Diritto costituzionale comparato, molto influenzato in questo campo dalla lezione di Mirkin-Guetzevitch. E' significativo del suo ruolo il muoversi tra le Facoltà di Giurisprudenza, dove insegnò appunto la Storia dei trattati e delle relazioni internazionali ed il Diritto aeronautico, e la Facoltà di Scienze politiche dove, nell'Istituto di Rossi, presidiava il Diritto pubblico interno.



Nel secondo lustro degli anni Trenta, con il pensionamento di Luigi Rossi, mantenuto per decisione di Bottai alla Direzione dell'Istituto di diritto pubblico, le Facoltà giuridico - politiche sono caratterizzate dall'arrivo a Giurisprudenza di Gaspare Ambrosini, allievo di Mosca e di Ruffini, per il Diritto coloniale e a Scienze politiche di Vincenzo Zangara, vicesegretario generale del PNF, per il Diritto costituzionale italiano e comparato. La vicenda di quest'ultimo si incrocia con quella di Carlo Costamagna (1881-1965), magistrato e libero docente di Principi di legislazione fascista dal 1933 presso la Facoltà di giurisprudenza, di cui mi sono occupato per il primo concorso di Diritto corporativo presso l'Università di Pisa.

Zangara, che aveva insegnato presso la Regia Facoltà Fascista di Perugia, diretta da Panunzio, ed aveva vinto il concorso di diritto costituzionale di Catania (1935), in una terna *zoppa* con Carlo Esposito, era un esperto di PNF e di corporazioni, ma legato alla scuola orlandiana. Costamagna, molto impegnato nelle riforme istituzionali incrementali del regime fascista, era con Rosboch direttore de la rivista "Lo Stato", su cui nel primo lustro degli anni Trenta scrissero numerosi giuspubblicisti, tra cui Crisafulli, che ne fu persino redattore capo, e Mortati.

Nel 1940 Vincenzo Zangara fu colpito da un procedimento di espulsione del PNF e da un trasferimento forzato presso l'Università di Modena, in un contenzioso che durerà più di quindici anni e che risulta sintomatico della conflittualità interna al regime, del singolare processo di epurazione che venne attuato in Italia e del sovrapporsi allo stesso di lotte accademiche successive.

Il Diritto costituzionale italiano e comparato venne assegnato, quindi, per incarico a Carlo Costamagna, mentre nel 1942/3 arrivava ad Economia e commercio dalla Facoltà sulla cattedra di Istituzioni di diritto pubblico Giuseppe Chiarelli, uno dei più brillanti giuspubblicisti per il Diritto corporativo dell'epoca. Il Chiarelli, direttore de la Rivista *Stato e diritto* che era divenuta una palestra della più acuta dottrina del periodo, diede proprio in quel periodo il senso di un distacco progressivo dal regime e dello sciogliersi del consenso da parte della classe dirigente



Le vicende belliche ed il crollo del fascismo conclusero una vicenda di contrastata tendenza alla totalitarizzazione e vedono nella RSI riapparire gli elementi del movimento che si era consolidato in partito e poi in regime. La dottrina costituzionalistica italiana si riconvertì rapidamente nel corso del biennio 1943-1945 ai principi ed ai valori pluralistici. Questa riconversione fu facilitata dalla adesione silente di alcuni al metodo giuridico tradizionale e dalla applicazione da parte di altri di quei canoni metodologici che fornivano la possibilità di controllare il principio politico all'interno della continuità disciplinare. Il dibattito sui *principi generali dell'ordinamento giuridico fascista*, tenutosi in occasione dell'emanazione dei nuovi codici, prefigura le discussioni costituenti sui principi fondamentali e il confronto sui limiti impliciti ed espliciti alla revisione della Costituzione. Si tratta di un tema che evidenzia la continuità nello sviluppo personale e metodologico che lega il dibattito costituzionalistico dal prefascismo, al fascismo, alla Costituzione e, forse, anche dopo. Ma questo è un altro discorso.

#### **4 – La caduta del fascismo ,l'epurazione e il periodo Costituente**

Dell'ambiente politico culturale attorno alla Assemblea Costituente vi parlerà anche Paolo Pombeni, soprattutto in relazione all'indirizzo dossettiano o dei cosiddetti *professorini*, che caratterizzarono il lavoro della Assemblea costituente e sulla cui influenza costituisce una ulteriore testimonianza la ripubblicazione dello scritto di Dossetti *Non abbiate paura dello Stato* da parte di Enzo Balboni.<sup>8</sup>

Il Diritto pubblico ed in particolare il Diritto costituzionale, lo diceva proprio dopo la seconda guerra mondiale Carl Schmitt in *Ex captivitate salus*<sup>9</sup> (ma anche

---

<sup>8</sup>G. Dossetti, *Non abbiate paura dello stato! funzioni e ordinamento dello stato moderno*, a cura di E. Balboni, Milano, Vita e Pensiero, 2013

<sup>9</sup>V. C. Schmitt, *Ex captivitate salus: esperienze degli anni 1945-47* traduzione di Carlo Mainoldi; con un saggio di Francesco Mercadante, Milano, Adelphi, 1987.

lo stesso Elia) è come noto fortemente condizionato dal politico, ma soprattutto nei periodi di transizione istituzionale apparentemente ibernato. Dico apparentemente, perché invece è solitamente in piena attività, come dimostra il contesto pubblicistico de “La Sapienza” che può essere considerato una cartina di *tornasole* della dinamica del periodo.

La liberazione di Roma nel giugno 1944 ed il nuovo Governo Bonomi che si era insediato a metà giugno comportarono l’inizio dell’epurazione<sup>10</sup>. In ambito romano il processo di *Sauberung*<sup>11</sup> era stato fatto iniziare dall’Amministrazione militare alleata attraverso il Colonnello Poletti<sup>12</sup>. Poi il 27 luglio era arrivato il D.lg. Lgt n. 159 - sanzioni contro il fascismo, per cui un lungo elenco di docenti fu raggiunto dagli avvisi relativi al procedimento di epurazione. Alcuni riuscirono velocemente a risolvere la questione, per altri i tempi furono più lunghi, altri ancora scomparvero.

Per le materie giuspubblicistiche, nella Facoltà di Giurisprudenza Santi Romano, incaricato dai primi anni Trenta di Diritto costituzionale e Presidente del Consiglio di Stato, venne colpito dai provvedimenti in questione, mentre il suo Maestro Vittorio Emanuele Orlando rientrava nei ruoli universitari, prospettando sempre il tema della continuità della Scuola giuspubblicistica. Nella Facoltà di Scienze politiche Sergio Panunzio, Giuseppe Bottai e molti altri furono estromessi. Sergio Panunzio, ospitato da Costantino Mortati, suo allievo, nella Casa di Piazza Verdi, morì nell’Ottobre 1944.

Le Facoltà di Scienze politiche in analogia con le altre, escluso il “Cesare Alfieri” di Firenze, vennero in sostanza ibernare, con il pericolo non remoto di

---

<sup>10</sup> V. R. Canosa, *Storia dell’epurazione in Italia: le sanzioni contro il fascismo 1943-1948*, Milano, Baldini & Castoldi, 1999

<sup>11</sup> K.-D. Henke – H. Woller (Hrsg), *Politische Sauberung in Europa : die Abrechnung mit Faschismus und Kollaboration nach dem Zweiten Weltkrieg*, München, Deutscher Taschenbuch Verlag, 1991

<sup>12</sup> V. v. AUR fascicolo personale S. Panunzio; su Poletti v. L. Mercuri, *Charles Poletti, "governatore" d'Italia (1943-1945)*, Foggia, Bastogi, 1992; G. Di Capua, *Il biennio cruciale (luglio 1943-giugno 1945): l'Italia di Charles Poletti*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2005;

abolizione, a causa delle loro origini. A Roma Scienze politiche passò sotto tutela di Giurisprudenza, il cui Preside (Filippo Vassalli) ne divenne preside f.f., così come Gaspare Ambrosini assunse la Direzione dell'Istituto di diritto pubblico e legislazione sociale. Iniziava per Roma quella fase del diritto costituzionale provvisorio così ben descritta da Vincenzo Gueli. Molti giuspubblicisti dell'epoca provvidero a riposizionarsi. Ad es. al nord lo fecero Emilio Crosa e Paolo Biscaretti di Ruffia; al Centro-Sud, ad es., Costantino Mortati, Giuseppe Chiarelli e Vezio Crisafulli, mentre riapparivano i giuristi liberali-conservatori o cattolici (penso a Carmelo Caristia), non importa quale fosse la loro posizione metodologica.

In quel periodo all'Università di Roma il Diritto pubblico in genere (se si escludono Gaspare Ambrosini, prontamente recuperato dal mondo cattolico, Tomaso Perassi, dal PRI, e Jemolo), venne caratterizzato dall'opera di alcuni giovani assistenti (Gueli, Rizzo, Mazzei), che costituirono un ponte tra il vecchio ed il nuovo, in simbiosi con gli assistenti degli anni Venti e Trenta oramai in cattedra degli anni Trenta (mi riferisco a Mortati, Crisafulli, Giannini, ma anche a filosofi del diritto come Perticone e Capograssi).

Il riposizionamento avvenne nell'ambito dell'intensa attività di ristrutturazione istituzionale derivante dal D.lg. Lgt. 151/1944 ovvero della Costituzione provvisoria che dava seguito alla decisione costituente operata dalle forze politiche antifasciste.

Com'è noto, l'art. 1 del Decreto in questione concretizzava l'antico sogno risorgimentale di una Assemblea Costituente dopo la liberazione del territorio nazionale al fine di scegliere le forme istituzionali e per deliberare la nuova Costituzione dello Stato.

Si apriva una grande speranza che alcuni vedevano con gli occhi asciutti, mescolando la prospettiva storica con l'analisi giuridica. Nell'estate del 1945 Costantino Mortati sostenne nella prefazione al suo volume su *La Costituente* che “la preparazione alla Costituente [doveva] mirare a rendere chiara all'opinione comune la meta da raggiungere e i mezzi per conseguirla, a predisporre i congegni perché tale opinione emerg [esse] ai rappresentanti

all'Assemblea i suoi imperativi" (13). Il volume di Mortati uscì nell'agosto 1945 ad appena un mese dal D.lg. Lgt del 31 luglio 1945, n. 435 con cui il Governo Parri aveva istituito il *Ministero per la Costituente* con il compito di preparare la convocazione della Assemblea Costituente e di predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione che dovrà determinare l'aspetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale".

La ricerca di quel *compromesso efficiente* per il futuro (per utilizzare una espressione dello stesso Mortati nel Corso della Commissione Forti) venne operata con la nomina di tre commissioni di studio aventi per oggetto rispettivamente le questioni economiche, i problemi del lavoro e i problemi relativi all'organizzazione dello Stato.

Tra i 90 componenti di quest'ultima commissione presieduta da Ugo Forti, ordinario di diritto amministrativo prima a Camerino, poi a Firenze (Cesare Alfieri), Cagliari e, infine, a Napoli, v'erano molti dei partecipanti alla Commissione per le riforme dell'amministrazione nominata dal Governo Bonomi nell'Ottobre 1944 con compiti simili.

In questa sede faccio solo notare che fra i partecipanti a queste commissioni e all'attività di preparazione del lavoro costituente i membri dell'Università romana furono numerosi e che il gruppo decisivo è quello rilevabile tra le persone che derivavano dalle Facoltà giuridico-politiche o che vi verranno successivamente chiamate.

Il Capo Gabinetto del Ministero per la Costituente era infatti Massimo S. Giannini (1915-2000), antico assistente di Santi Romano e – allora - ordinario a Perugia dopo la vittoria concorsuale a Sassari nel 1939. Roberto Ago (1907-1995) insegnava Diritto internazionale a Milano, ma verrà chiamato a Roma alla metà degli anni Cinquanta a Scienze politiche, per poi passare nel decennio successivo a Giurisprudenza.

Mi limito a segnalare che erano membri della prima sottocommissione *Problemi costituzionali*.

---

<sup>13</sup> v. C. Mortati, *La Costituente. La teoria. La storia. Il problema italiano*, Roma, Darsena, 1945, p. VII

Guido Astuti (1910-1980), straordinario a Catania dal 1938 e poi ordinario a Parma dal 1942, era stato assistente volontario dal 1933-34 e poi libero docente a Roma di Storia del diritto italiano dal 1935/36.

Veziò Crisafulli (1910-1986), assistente di Diritto costituzionale a Giurisprudenza dal 1933 e assistente volontario di Luigi Rossi presso l'Istituto di diritto pubblico e legislazione sociale a Scienze politiche dal 1935-36.

Arturo Carlo Jemolo (1891-1981), allievo di Francesco Ruffini, straordinario nel 1922 a Bologna di diritto ecclesiastico, chiamato a Roma nel 1934 e divenuto Direttore del neo-costituito Istituto di diritto pubblico di Giurisprudenza.

Costantino Mortati (1891-1985) era stato assistente di Luigi Rossi presso l'Istituto di Diritto pubblico e legislazione sociale della Facoltà di Scienze politiche nel 1929/30, straordinario a Messina e ordinario -a Macerata e a Napoli .

Gaetano Morelli (1900-1989), laureato a Roma e libero docente nella stessa Università dal 1930/31 fino al 1934, era stato straordinario a Modena di Diritto internazionale dal 1933, e poi a Padova dal 1934.

Ernesto Orrei (1873-...), libero docente di Diritto costituzionale dal 1904 aveva collaborato con Luigi Luzzatti ed era stato tra l'altro suo supplente sull'insegnamento di Diritto costituzionale nel periodo dell'immediato primo dopoguerra.

Giambattista Rizzo (1908-1986), liberale, assistente volontario di Diritto costituzionale presso l'Istituto di Diritto pubblico di Giurisprudenza dal 1939/40, era libero docente dal 1941/42 per il Diritto costituzionale italiano e comparato.

Infine, Mario Stolfi (Democrazia del Lavoro) libero docente di diritto commerciale; Guido Zanobini (1880-1964) ordinario di diritto amministrativo nella sede romana e Andrea Torrente (1908-1965), magistrato, libero docente di Diritto della navigazione.

Ma non solo. Ancora oggi è - a mio avviso - sottovalutata la funzione di raccordo e di stimolo di Giacomo Perticone (1892-1975), che durante gli anni Venti e Trenta era stato impegnato nella Biblioteca della Camera dei deputati e negli

anni della transizione insegnava come ordinario Filosofia del diritto a Pisa. Perticone fu infatti il curatore della Collana di studi preparatori della Assemblea costituente, esemplare opera di formazione ed informazione, che mobilitò una buona parte della dottrina istituzionalistica italiana, di cui molti erano originari dell'ateneo romano. Su 44 volumi pubblicati dalla Casa editrice fiorentina Sansoni 27 sono di docenti dell'Università di Roma (De' Cocci, Ambrosini, Biscaretti, Fancelli, Mortati, Prosperetti, Lavagna, Gueli, Saitta, Lettieri, Lucifredi, Mazzei, Astuti, Ferri, Toscano, Tupini, Perticone, Jemolo, Giannini) o di persone vicine alla Camera dei deputati (Romolo Astraldi e Antonio Traversa).

Alla Consulta nazionale furono presenti Orlando, Vincenzo Arangio Ruiz (1884- 1964; Istituzioni di diritto romano) Antigono Donati (1910-2002; Diritto commerciale), Guido Lucatello (1911-2003; Diritto costituzionale italiano e comparato), Panfilo Gentile (1889-1971; Filosofia del diritto), Giuseppe Grassi Orsini Ducas (Diritto costituzionale), Carlo Manes (Diritto amministrativo), Salvatore Scoca (Scienza delle finanze e diritto finanziario), Giuseppe Sotgiu (Diritto processuale penale).

Furono invece deputati all'Assemblea costituente Caronia (rettore) Orlando, Ambrosini, Perassi, Mazzei, mentre nella prima legislatura Orlando fu senatore di diritto, Ambrosini, deputato, Antigono Donati, deputato, Giorgio Tupini, deputato, Codacci Pisanelli, deputato, Ciasca, Senatore, De' Cocci, deputato, Dominedò, deputato. Ovviamente in questa lista non do conto dei giuristi deputati o senatori raggiungeranno successivamente la Sapienza (Mortati, Tosato, Fanfani, Moro, Segni, Leone, Medi, Martino).

## **5-Il passaggio di testimone negli anni Cinquanta e l'affacciarsi di una nuova generazione**

Il reticolo di relazioni e di attività per quanto riguarda i pubblicisti chiarisce anche l'ambiente in cui si inserirà Leopoldo Elia nel suo primo anno di assistentato subito dopo la laurea. I giovani assistenti a Scienze politiche di

materie giuspubblicistiche erano De' Cocci, Diritto costituzionale italiano e comparato e deputato in Parlamento supplito da Pasquale Panunzio), Domenico Mazzei, incaricato di Dottrina dello Stato e deputato all'Assemblea costituente; Domenico Marafioti, assistente di Dottrina dello Stato che poi si affermerà nel foro di Roma (v. *Corriere della sera*, articolo di Carlo Vulpio, 25 sett. 2011); Luigi Lettieri, che aveva sostituito Vincenzo Gueli. A Giurisprudenza nel 1948 si sente l'avanzare del nuovo con l'affiancamento a Rizzo e Gueli di Giorgio Tupini per il Diritto costituzionale; a Giuseppe Codacci Pisanelli e Flaminio Franchini di Vittorio Bachelet e Eugenio Cannada Bartoli per il diritto Amministrativo; di Agostino Curti Gialdino e Giuseppe Barile per l'internazionale.

Ambiente non facile quello del Dottrina giuspubblicistica italiana, soprattutto in zona romana, dove la generazione più anziana era stata falciata dall'epurazione, mentre i più giovani erano sotto concorso. In questa prospettiva segnalo per quanto riguarda il settore costituzionalistico la esemplare vicenda del concorso di Camerino del 1945 (lo stesso anno del concorso di Diritto ecclesiastico per Dossetti) in cui i commissari (Crosa, Tesauro, Tosato, Esposito, Mortati) non riuscirono a trovare un accordo sul nome dei vincitori (i candidati erano Codacci Pisanelli, Del Re, Del Prete, Ferri, Franchini, Gueli, Rizzo, Sailis, molti quindi di scuola romana), aprendo un contenzioso che portò alla ripetizione del concorso nel 1949 (Comm.: Crosa, Cereti, Esposito, Mortati, Pierandrei) con la selezione della prima terna del dopoguerra (Guarino, Gueli, Virga; gli altri candidati erano Maio, Rizzo, Ferri (ritirato), Melillo (escluso).

Si stava per aprire un contenzioso ben più rilevante per l'*occupazione delle cattedre giuspubblicistiche* della Sapienza, prima a Scienze politiche e poi a Giurisprudenza, coordinato con quello dell'arrivo nel quindicennio successivo di numerosi esponenti politici di vertice a "La Sapienza" (penso a Antonio Segni e Giovanni Leone a Giurisprudenza; ad Aldo Moro e Giuseppe Medici a Scienze politiche; ad Amintore Fanfani che si aggiunge a Giacinto Bosco ad Economia e



commercio<sup>14</sup>. Un prodromo interessante anche per la valutazione del processo di "successione" fu, indubbiamente il caso di Vincenzo Zangara, che sfociò in un contenzioso durato parecchi anni e che provocò anche una chilometrica ed interessata interrogazione parlamentare da parte di Raffaele Ciasca, storico moderno e Senatore della Repubblica <sup>15</sup>. Si trattava dell'inizio di una ulteriore battaglia questa volta all'interno della sapienza per la copertura del posto di Istituzioni di Diritto pubblico a Scienze politiche, che nel 1951 era stata in sostanza riattivata, e che coinvolgerà nel contenzioso docenti come Alfonso Tesauro (allora Senatore), Carlo Esposito e Costantino Mortati, difesi rispettivamente da Sorrentino, Jemolo e Giannini. La vertenza si concluse con l'annullamento della chiamata di Tesauro, l'attribuzione della Cattedra di Istituzioni di Diritto pubblico a Esposito e di quella di Diritto costituzionale italiano e comparato a Mortati. Di qui l'apparire del giovane Sergio Fois come assistente di Esposito accanto a De' Cocci, mentre accanto Mortati, oltre ad Elia, operavano Lamberto Bernardini, Luigi Lettieri, Domenico Marafioti e poi dal 1956 Antonio La Pergola e Antonio Valentini, mentre Mario Galizia appoggiava alla cattedra la sua libera docenza.

Con il passaggio di Carlo Esposito a giurisprudenza nel 1956 l'Istituto di diritto pubblico di quella Facoltà fu caratterizzato da un nuovo dinamismo e gli assistenti di Ambrosini, oramai giudice costituzionale – supplito per un anno da Morelli - (Rizzo, Negri, Orani e Tupini) tesero progressivamente a cedere il passo ad altri ed in particolare al giovane allievo di Crisafulli Livio Paladin, che sostituì ben presto Guglielmo Negri, oramai funzionario parlamentare.

Sarebbe troppo lungo ricordare i protagonisti di una *pepinière* estremamente vivace che si agglutina anche attorno a maestri di indubbio prestigio come Morelli, che passa a Giurisprudenza, sostituito a Scienze politiche da Ago,

---

<sup>14</sup> Per un panorama non limitato solo a Scienze politiche v. F. Bruno, *I giuristi della Facoltà di Scienze politiche, in Passato e presente delle Facoltà di Scienze politiche*, a cura di F. Lanchester, Milano, Giuffrè, 2003, pp.143 ss.

<sup>15</sup> v. R. Ciasca, *Della impudenza: interrogazione presentata il 15 ottobre 1950 al Ministro della Pubblica Istruzione*. Roma, tipografia del Senato G. Bardi, 1951

mentre Riccardo Monaco, che nell'immediato dopoguerra era transitato al Consiglio di Stato, insegnando diritto amministrativo a Scienze politiche, rientra nei ruoli universitari per l'organizzazione internazionale. Il decennio 1953-1963 è quello che vede nel 1960 la partenza di Mortati per la Corte costituzionale, l'arrivo di Giannini e Crisafulli a Giurisprudenza, di Tosato e Lavagna a Scienze politiche, di Guarino a Economia e commercio.

Si tratta di un periodo molto vivace in cui l'Università di Roma rappresenta il 14% dell'intero settore universitario italiano, ma non è ancora investita dalle contraddizioni devastanti che scoppieranno negli anni Settanta.

All'interno delle liste pubblicate troverete alcuni degli oratori del Convegno (penso a Giuliano Amato, Sabino Cassese, Antonio D'Atena, Silvio Traversa), testimoni del passaggio del testimone fra due generazioni di giuristi e protagonisti di quello successivo. Essi sono solo la punta di diamante di un panorama umano e scientifico estremamente ricco che ha caratterizzato "La Sapienza" nel momento in cui l'Università italiana è divenuta di massa.

Il termine ad quem della documentazione presentata è il 1970, ovvero il momento in cui Leopoldo Elia viene chiamato alla cattedra di Diritto costituzionale della Facoltà di Giurisprudenza.

Un'ultima osservazione. I dati raccolti sono corredati da indicazioni del coinvolgimento dei docenti di vario grado nelle istituzioni politiche e giurisdizionali di vario livello. Il progetto dell'Università della terza Roma, perseguito in maniera più o meno consapevole sin dal 1870 e che aveva prodotto un equilibrio complesso tra accademia e mondo politico, dopo gli anni Settanta entra in crisi. Non è soltanto l'Università di massa che lo erode, ma anche il DPR 382, che impedisce il mantenimento in ruolo dei rappresentanti in Parlamento, e l'indispensabile gemmazione di altre università statali (la II e la III) e il moltiplicarsi di università private.

In questa prospettiva non è detto che in futuro un Convegno su simili argomenti possa essere necessariamente organizzato da "La Sapienza".

