

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

**S. TRAVERSA**

# I giovani colleghi di Elia

---

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

## **I GIOVANI COLLEGHI DI ELIA**

**di Silvio Traversa**

Quando l'amico Lanchester mi chiese di svolgere una relazione nel convegno che stava organizzando su Leopoldo Elia avanzai subito perplessità sulla possibilità di accettare, sia per le precarie condizioni di salute in cui versavo (ero da poco rientrato da un lungo ricovero ospedaliero), sia perché ritenevo il compito particolarmente impegnativo anche per le difficoltà di documentarmi adeguatamente nelle mie condizioni.

Le insistenze di Lanchester e il grande affetto che mi legava a Leopoldo Elia per tante ragioni alcune delle quali emergeranno da questo mio breve intervento, mi indussero ad accogliere l'invito sia pure precisando che quella che avrei svolto più che una relazione sarebbe stata una testimonianza basata su ricordi più o meno diretti, muovendo dal mio primo incontro con Leo (così lo chiamavamo affettuosamente noi amici), avvenuto nella sua stanza dell'Ufficio Studi legislativi in Senato nel lontano 1963.

Naturalmente, proprio partendo dal Senato ove Elia, appena venticinquenne, era entrato per pubblico concorso nel 1950, avrei esteso la mia testimonianza all'altro ramo del Parlamento, la Camera dei deputati, ove anche io ero entrato per pubblico concorso un quindicennio più tardi, alla sua stessa età e dopo una preliminare esperienza quale stenografo nelle Commissioni permanenti. In particolare le mie riflessioni, avrebbero riguardato i colleghi di Elia che, come Lui, avevano mosso i loro primi passi negli apparati amministrativi delle Assemblee parlamentari per poi optare per la carriera universitaria.

A Leopoldo Elia mi aveva indirizzato il mio professore di Diritto costituzionale, Carlo Esposito, al quale avevo chiesto l'assegnazione di una tesi di laurea nella Sua materia che, preferibilmente, avesse ad oggetto il Parlamento, atteso il mio già parziale impegno nelle Commissioni permanenti. Il tema assegnatomi fu quello della "Natura

giuridica dei regolamenti parlamentari” per il quale Esposito mi diede una consistente bibliografia di base rinviandomi per ulteriori indicazioni ad Elia.

L'incontro avvenne alla fine dell'estate del 1963 ed Elia fu molto cordiale e prodigo di consigli. Scoprii in quella circostanza due aspetti che contribuirono a rendere meno formale il rapporto con Elia. Il primo riguardava la Sua conoscenza della mia famiglia: di mio fratello maggiore, Francesco, assistente di Diritto del lavoro alla Cattedra di Santoro Passarelli, con il quale aveva avuto un comune impegno nella FUCI, prima, e nei Giuristi cattolici, poi; di mio padre Antonio che stimava profondamente per aver organizzato e diretto l'Ufficio Studi legislativi della Camera dei Deputati e per il suo scritto su la Costituzione austriaca redatto nella collana di studi per la nuova Costituzione, diretta da Giacomo Perticone. Quest'ultimo, titolare dalla fine degli anni Cinquanta della Cattedra di Filosofia del diritto nella Facoltà di Giurisprudenza di questa Università. Si aggiunga, inoltre, che Elia all'inizio degli anni Cinquanta apprestò al Senato la Segreteria della Giunta delle elezioni avendo a modello quanto già predisposto fin dall'indomani della Costituente alla Camera proprio da mio padre.

Il secondo aspetto che aveva contribuito a rendere particolarmente cordiale il mio primo incontro con Elia era costituito dal fatto che Lui, fin dall'ingresso in Senato era stato assegnato all'Ufficio Studi Legislativi diretto dal Prof. Renato Cerciello (ibero docente di Diritto privato nella Facoltà di Giurisprudenza presso la Cattedra del Prof. Rosario Nicolò), al quale ero affettivamente legato per i rapporti di consolidata amicizia con la mia famiglia

Venendo ora ai colleghi di Elia (nel duplice senso di funzionari parlamentari e di docenti universitari) il primo a dover essere ricordato è senz'altro Pietro Scoppola, suo coetaneo e vincitore con Lui nel 1950 del concorso pubblico per la carriera direttiva del Senato della Repubblica. Per i due può dirsi abbiano avuto una vita quasi parallela: entrambi funzionari del Senato, entrambi autorevoli professori ordinari nell'Università la Sapienza, rispettivamente in Diritto costituzionale ed in Storia contemporanea, entrambi impegnati nella vita politica e passati dal servizio negli apparati serventi delle Camere a componenti delle Assemblee legislative e collocandosi, sostanzialmente, nell'area della sinistra democristiana, con una forte accentuazione, da parte di Elia, per quella guidata da Aldo Moro con il quale aveva uno speciale rapporto.

Meno di un decennio più tardi, nel 1958, un altro brillante giovane non ancora ventiquattrenne, Giovanni Caravale, vince il concorso al Senato. I suoi interessi di studio si rivolgono all'economia e non è casuale che prima dell'ingresso in Senato, dove fu a lungo segretario della Commissione finanze e poi dell'industria, a conferma di tale sua inclinazione, fosse stato all'Ufficio Studi della Banca Nazionale del Lavoro. Dal 1968, poi, aveva svolto per incarico l'insegnamento di Economia politica nell'Università di Perugia e lasciato il Senato dopo aver vinto l'ordinariato, insegnò, dal 1979 fino alla Sua scomparsa, nel 1997, la stessa materia alla Sapienza. Pur non svolgendo, come i suoi due precedenti colleghi, attività politico-parlamentare, fu peraltro, nel 1995-1996, Ministro dei trasporti nel Governo tecnico presieduto da Lamberto Dini.

A poco più di vent'anni dall'ingresso in Senato di Elia e Scoppola, nei primi anni '70, Cesare Salvi vince, collocandosi al primo posto in graduatoria, il concorso per Vice Referendario, come allora era definita la qualifica iniziale del ruolo generale dei funzionari del Parlamento. Come altri suoi colleghi alla sua attività in Senato affiancò fin dal 1979 l'insegnamento, prima per incarico e poi come ordinario, nell'Università di Perugia del diritto civile. E sempre in Senato resterà a lungo, sia pure a diverso titolo: è, infatti, eletto senatore nel 1992 (XI Legislatura) nelle liste del PDS di cui sarà Presidente del gruppo nelle due successive legislature e, cioè, dal 1994 al 1999, e resterà in carica fino al termine della XV Legislatura nel 2008. In quel periodo ricoprì anche la carica di Vice Presidente del Senato, fu membro della Commissione bicamerale per le Riforme costituzionali, nell'ambito della quale fu Relatore per la "forma di governo", nonché Ministro del lavoro e della previdenza sociale, negli anni 1999-2001, nei governi D'Alema e Amato.

Infine, non posso non ricordare Damiano Nocilla, anche lui, come me, assistente volontario presso la Cattedra di Diritto costituzionale con Crisafulli e successivamente divenuto mio collega anche quale funzionario dell'altro ramo del Parlamento. Il suo percorso è risultato diverso da quello descritto per gli altri fin qui considerati, in quanto Nocilla pur vincendo il concorso per ordinario, non prese servizio e non lasciò, quindi, il Senato, dove anzi divenne Segretario generale, per l'Università ma solo più tardi quando fu nominato Consigliere di Stato.

Quanto ai colleghi di Elia nell'altro ramo del Parlamento, il mio compito è più semplice poiché la Camera dei Deputati è stata la mia Amministrazione di appartenenza e salvo per il meno giovane di essi, Vincenzo Gueli, più anziano di Elia di 11 anni, ho conosciuto personalmente ed ho avuto cordialità di rapporti con tutti coloro che sono qui da me ricordati, sia pure senza alcuna pretesa di completezza. Gueli, nato a Catania nel 1914, dopo altre esperienze nella Pubblica Amministrazione era entrato alla Camera nel 1948 ed era stato assegnato agli Studi legislativi. La sua permanenza alla Camera fu piuttosto breve in quanto la sua predilezione per la carriera universitaria (era stato assistente di Santi Romano alla Cattedra di Diritto costituzionale a Roma), lo portò ad optare per quella quando nel 1950 vinse il concorso a cattedra nell'Università di Messina, per poi trasferirsi nel 1953, da ordinario, nell'Università della sua città, Catania.

Tra i vincitori del concorso pubblico per funzionario della Camera dei deputati nel 1956 sono da ricordare Gianni Ferrara, Carlo Ghisalberti e Guglielmo Negri.

Il primo, professore emerito di Diritto costituzionale in questa Università, dopo una breve ma intensa attività nell'Amministrazione della Camera dove ricoprì, tra l'altro, l'incarico di Segretario della I Commissione permanente Affari costituzionali, scelse la carriera universitaria. Fu eletto deputato nella IX e nella X Legislatura: nella prima si iscrisse al Gruppo parlamentare della sinistra indipendente e nella seconda al Gruppo comunista.

Il secondo, Carlo Ghisalberti, ha seguito un percorso analogo a quello di Gianni Ferrara. Dopo aver prima insegnato Storia del diritto italiano e Storia contemporanea nelle Università di Messina e Trieste è poi approdato alla Sapienza diventando dal 2005 professore emerito. Analogie si riscontrano anche nella sua attività presso la Camera ove svolse, tra l'altro le funzioni di Segretario della Commissione permanente Giustizia ma, a differenza di altri, non fu impegnato nell'attività politica.

Quanto a Guglielmo Negri, ho avuto il privilegio di avere con lui un rapporto speciale legato inizialmente alla casuale circostanza di essere stato allocato, nella sua stessa stanza. La comune matrice universitaria, l'affabilità, la signorilità e lo spirito di colleganza di Negri contribuirono in maniera determinante al formarsi di un solido rapporto di amicizia tra di noi, nonostante la mia più giovane età. A differenza di

Ferrara e Ghisalberti, egli non lasciò anzitempo la Camera per dedicarsi esclusivamente all'Università, ma fu solo al momento del suo collocamento in quiescenza che questo avvenne, con la nomina a Consigliere di Stato. Pur laureatosi in economia politica con Giuseppe Ugo Papi per anni Rettore di questa Università, divenne assistente alla Cattedra di Diritto costituzionale con Gaspare Ambrosini. L'esperienza universitaria di Negri, antecedente al Suo ingresso alla Camera, lo indusse a mantenere i contatti con il mondo accademico, ritenendo saggiamente, con il beneplacito dell'allora Segretario generale Francesco Cosentino, che le alte burocrazie dovessero dialogare con i centri di cultura e, *in primis*, con le università. Così Negri non solo mantenne l'incarico di docenza universitaria ma fu tramite naturale tra l'Amministrazione della Camera e parte della cultura universitaria non solo giuspubblicistica. Ricordo che tramite lui ebbi modo di conoscere tra i tanti, oltre a Giuseppe Maranini, anche Silvano Tosi e Stefano Rodotà con i quali ultimi si instaurarono significativi rapporti di stima e talora di collaborazione. Alla Camera Negri ricoprì prestigiosi incarichi: Segretario delle Commissioni permanenti Difesa ed Affari esteri, diresse dal 1969 il Servizio Studi e, dal 1979 al 1985, esercitò, le funzioni di Vicesegretario generale vicario. Dopo la nomina a Consigliere di Stato ebbe ulteriori significativi incarichi, sia istituzionali, come quelli di Direttore della Scuola superiore della Pubblica Amministrazione e di responsabile dei rapporti con il Parlamento nel Governo Dini, sia più strettamente politici come la Presidenza del Partito repubblicano nella cui area, anche per i suoi rapporti personali con Ugo La Malfa, e non solo, aveva sempre militato.

Tra i vincitori del concorso alla Camera del 1961 tre colleghi, dopo l'esperienza camerale, hanno optato per l'Università: Gaetano Carcaterra, Andrea Manzella e Paolo Ungari.

Gaetano Carcaterra fu funzionario addetto al Servizio Studi della Camera dove rimase fino al 1975, quando vinse il concorso per ordinario. Dopo aver insegnato Filosofia del diritto e Teoria generale del diritto nelle Università di Salerno, Napoli e Roma Tor Vergata, è stato chiamato alla Cattedra di Filosofia del diritto della Sapienza, ove ha insegnato altresì Logica giuridica; ha ricoperto, inoltre, l'incarico di Presidente della Società italiana di filosofia giuridica e politica.

Andrea Manzella, dopo brevi esperienze quale Consigliere di prefettura e Magistrato ordinario, è stato tra i funzionari di spicco della Camera dove ha ricoperto incarichi di grande responsabilità. Particolarmente stimato dall'allora Segretario generale Francesco Cosentino e dal suo successore Antonio Maccanico fu inizialmente impegnato nel Servizio Studi; fu, quindi, incaricato della direzione dell'Ufficio speciale "Norme ed usi" e, in tale veste, diede un contributo determinante nella predisposizione del nuovo Regolamento del 1971 e, infine, andò a dirigere il prestigioso Servizio Studi. Lasciò la Camera nel 1980 a seguito della nomina a Consigliere di Stato dalla quale cessò quando prese servizio, nel 1988, quale professore ordinario nella Cattedra di Diritto parlamentare della Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Padova. D'altronde l'attività accademica era stata coltivata da Manzella, anche in concomitanza con il suo impegno camerale: dal 1969 aveva insegnato Dottrine giuridiche presso l'Istituto universitario di Trento; dal 1972 nell'Università di Genova aveva insegnato anche Diritto regionale e dal 1977 è stato professore di Diritto parlamentare e dal 1995 anche Direttore del Centro Studi sul Parlamento presso la Facoltà di Scienze politiche della LUISS. Anche per Manzella, dopo ulteriori rilevanti incarichi nell'Amministrazione (per tutti quello di Segretario generale della Presidenza del Consiglio nei Governi Spadolini, De Mita e Ciampi), si aprirono le strade della politica attiva: venne eletto deputato al Parlamento europeo nella Legislatura 1994-1999 e senatore in varie legislature, dal 1999 al 2008.

Quanto a Paolo Ungari il suo percorso camerale si svolse sempre all'interno del Servizio Studi, quello che più si addiceva alle sue caratteristiche culturali sempre protese alla ricerca del nuovo ed all'approfondimento dei problemi. E proprio con Manzella, al quale era legato oltre che da sincera amicizia anche da comunanza di militanza politica nel partito repubblicano, costituiva la coppia di punta del Servizio Studi, impegnati entrambi nella predisposizione di numerose ricerche e pubblicazioni. Anche lui optò per la carriera universitaria quando divenne ordinario di Storia del diritto italiano e fin dalla metà degli anni Settanta ebbe incarichi universitari.

Ha insegnato per molti anni nella Facoltà di Scienze politiche della LUISS di cui è stato a lungo Preside della Facoltà e dove ha diretto la Scuola di Giornalismo e comunicazioni di massa ed il Centro di ricerca e di studio sui diritti dell'uomo, materia

che insegnò per alcuni anni così come la Storia delle codificazioni moderne nella Facoltà di giurisprudenza della stessa LUISS. La materia dei diritti umani è stata sempre al centro della sua attenzione tanto che ricoprì la carica di Presidente della Commissione per i diritti umani presso la Presidenza del Consiglio e della Commissione contro l'antisemitismo e la xenofobia del Consiglio d'Europa.

Gli epigoni di questa stagione che vide particolarmente connessa l'attività amministrativa di supporto alle Assemblee legislative e quella accademica nelle università sono rappresentati da Giancarlo Perone e Stefano Cicconetti entrati alla Camera per pubblico concorso rispettivamente nel 1965 e nel 1966.

Il primo fu allievo di Santoro Passarelli e suo assistente alla Cattedra di Diritto del lavoro in questa Università. Alla Camera fu prima impegnato nell'attività di resoconto sommario in Assemblea e poi divenne responsabile della Segreteria permanente lavoro e previdenza sociale. Dopo aver conseguito la libera docenza ebbe l'incarico dal 1971 nell'Università di Sassari e lasciò la Camera dopo aver vinto il concorso per ordinario nel 1975 e da allora fu titolare della Cattedra di Diritto del lavoro nell'Università abruzzese G. D'Annunzio e poi a Roma Tor Vergata dove è stato anche direttore del Master in discipline sindacali del lavoro e della previdenza sociale.

Il secondo, assistente di Carlo Esposito e di Vezio Crisafulli nella Cattedra di Diritto costituzionale della Facoltà di giurisprudenza di questa Università, consegue la libera docenza nel 1969 e dall'anno accademico 1970-71 fu incaricato prima dell'insegnamento di Diritto costituzionale italiano e comparato nell'Università di Catania, poi di Diritto parlamentare nell'Università di Genova e, dal 1974-75, di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Perugia dove resterà anche dopo aver vinto il concorso per professore di prima fascia fino al 1994 quando viene chiamato alla Cattedra di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza di Roma tre. Anche Cicconetti, dunque, vincitore con me del concorso pubblico per Vice Referendario nel 1966, dopo circa vent'anni di funzionario parlamentare impegnato nelle Commissioni permanenti di cui divenne Vice Direttore e, particolarmente, in quella della Pubblica Istruzione, lasciò la Camera optando per l'Università.

Si conclude qui questa carrellata-testimonianza sui colleghi di Leopoldo Elia sia in Parlamento sia nell'Università basata soprattutto sulla mia memoria e, quindi, suscettibile di lacune e possibili incompletezze. Naturalmente non si fa cenno, in questa sede, ai tanti altri colleghi di Elia ma solo nell'Università e non anche in Parlamento, come Angelo Antonio Cervati, Claudio Chiola, Piero Grossi, Franco Modugno, Alessandro Pace, Ugo Rescigno, e, a seguire, Antonio Baldassarre, Adele Anzon, Augusto Cerri, Carlo Mezzanotte, Sergio Panunzio, Federico Sorrentino e presumibilmente altri che ora non ricordo nonché coloro che partecipano a questo convegno in qualità di relatori, come Antonello D'Atena, Roberto Nania e Paolo Ridola.

Prima di concludere desidero ancora ricordare che i miei incontri con Elia si ripeterono nel tempo con sempre maggiore frequenza e consentirono l'instaurarsi tra noi di un rapporto di Amicizia che mi ha sempre particolarmente onorato.

Ho seguito con attenzione lo straordinario percorso istituzionale di Elia: dall'attività accademica nelle Università di Urbino e Ferrara e soprattutto in quelle di Torino e Roma a quella di Vice Presidente del Consiglio superiore della Pubblica istruzione (1970-76); da Giudice costituzionale eletto dal Parlamento nel 1976 e poi di Presidente della stessa Corte dal 1981 al 1985 a membro delle Camere (in Senato nella X e XIII Legislatura, in quest'ultima Presidente del Gruppo del partito popolare, e alla Camera nella XII) ed a Ministro nel Governo Ciampi.

Dopo la nomina di Mortati a giudice della Corte costituzionale Elia, che aveva iniziato la sua attività accademica come allievo di Mortati, si avvicinò molto ad Esposito con il quale collaborò attivamente nella redazione di Giurisprudenza costituzionale di cui Esposito, con Mortati e Giannini era stato ideatore e direttore. Negli anni successivi Leopoldo, pur avendo una Sua scuola formatasi specie negli anni del Suo insegnamento all'Università di Torino, divenne il principale interlocutore di coloro che erano stati allievi di Carlo Esposito. E specie dopo il 1970, quando Elia venne alla Sapienza può dirsi che intorno a Lui si sia riaggregata e rivitalizzata quella scuola romana di cui Mortati, Esposito, Crisafulli e, dopo essere cessato dalla carica di Presidente della Corte costituzionale, anche Aldo Sandulli erano stati i grandi maestri di riferimento.

Non è casuale, pertanto, al di là dello speciale rapporto che a Lui mi legava, che mi rivolgessi con relativa assiduità a Leo, per sottoporgli i miei lavori prima della pubblicazione e per avere da Lui conforto e suggerimenti. Non posso dimenticare, da un lato, che fu Elia a presentarmi a Vittorio Bachelet, che incontrai alla LUISS dove era Preside e che purtroppo a distanza di pochi anni rividi esanime disteso nell'androne dell'ingresso di Scienze politiche, barbaramente trucidato dalla brigate rosse; dall'altro lato che Elia mi onorasse della Sua prefazione al mio volume di saggi "Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi", edito da Giuffrè nel 1989.

Infine, ancora due annotazioni. Anzitutto desidero sottolineare come l'acutezza scientifica e la sensibilità istituzionale e politica di Leopoldo Elia abbiano influito in modo rilevante sull'evoluzione del Diritto costituzionale e parlamentare; e di ciò si ha riscontro anche nella circostanza che espressioni da Lui coniate siano divenute patrimonio comune nel linguaggio giuridico e politologico: si pensi alla famosa "*conventio ad excludendum*" o a locuzioni come "deliberazioni bicamerali non legislative", o a "costituzionalizzazione o decostituzionalizzazione *in itinere* di progetti di legge" o ancora a differenziazioni come quella tra "astensione nel voto" e "astensione dal voto" e così via.

In secondo luogo desidero ricordare due incarichi poco noti assunti da Elia negli ultimi anni su mia sollecitazione: il primo, nel 2002, fu quello di Presidente del Comitato etico dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni che con l'amico Enzo Cheli, allora presidente dell'Autorità, proponemmo al Consiglio che l'approvò all'unanimità; il secondo, nel 2000, fu quello di presiedere il Comitato scientifico della Scuola di scienza e tecnica della legislazione, istituita nell'ambito dell'ISLE, in sostituzione dello scomparso Massimo Severo Giannini che ne era stato il primo Presidente. Concludere questo intervento richiamando l'ISLE, l'Istituto per la documentazione e gli studi legislativi, fondato oltre cinquant'anni fa intorno alla Rivista Rassegna Parlamentare nella mia veste di segretario generale mi sembra particolarmente appropriato in questa occasione in cui ricordiamo Leopoldo Elia, illustre funzionario parlamentare ed insigne studioso del Diritto costituzionale proprio perché questo Istituto nacque dall'incontro tra politici docenti universitari e dirigenti delle Camere