



## PER UNA CATTEDRA DI DIRITTO PARLAMENTARE\*

di Luigi Ciaurro\*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Perugia: l'embrione – 3. Firenze: il primo incarico e il primo concorso – 3. Roma: il consolidamento definitivo

### *Premessa*

L'insperata fortuna tardiva del diritto parlamentare registratasi in questi ultimi anni non può certo far cadere nell'oblio il travagliato percorso che ne ha caratterizzato l'autonomia scientifica e didattica. Per molto tempo, anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 1948 - che pur come noto contempla una forma di governo spiccatamente parlamentare - gli studi di diritto parlamentare sono stati confinati prevalentemente in ambiti di nicchia, spesso ad opera di autori pionieristici, quasi sempre provenienti dalle burocrazie parlamentari, come ad esempio Vincenzo Longi e lo stesso Federico Morof (cui si deve il primo tentativo di testo di tipo manualistico in senso lato: *Trattato di diritto e di procedura parlamentare*, edito nel 1948 dalla tipografia Bardi del Senato) e forse sono stati tenuti in vita soprattutto grazie alle c.d. riviste parlamentari (quali *Montecitorio*, *Parlamento*, *Responsabilità e dialogo*, *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, *Rassegna parlamentare* e in parte anche *Studi politici* e *Nuovi Studi politici*).

La stessa manualistica - oggi così fiorente e cospicua<sup>1</sup> - deve attendere almeno il 1973, quando per i tipi della Giuffrè viene pubblicato il testo di Vittorio Di Ciolo (incaricato della

\* Contributo sottoposto a double blind peer review

\* Docente di Diritto parlamentare presso il Dipartimento di Giurisprudenza della LUMSA di Roma

<sup>1</sup> Volendo sintetizzare in un modo forse troppo semplicistico - ma che auspicabilmente possa rendere bene l'idea -, ai punti estremi ed opposti si collocano, da un lato, l'agile manualetto di Vincenzo Longi (*Elementi di diritto e di procedura parlamentare*, Giuffrè, V ed., risalente al 1994 e non più aggiornato dopo la scomparsa dell'autore) e dall'altro lato la V edizione del 2013 del manuale di Vittorio Di Ciolo e del sottoscritto (*Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè). Infatti, il primo testo - tutt'ora unico nel suo genere - si caratterizza per una sinteticità e per una semplicità espositiva "alla Bobbio", che lo avevano reso particolarmente adatto ai fini di un primo avvicinarsi alla materia. L'altro volume citato, all'opposto, e non solo per le dimensioni (oltre 900 pagine), si segnala per la complessità della

materia presso la facoltà di scienze politiche della Sapienza di Roma): *Le fonti del diritto parlamentare*, a metà fra un manuale, una raccolta di fonti ed un commentario. Ai fini di un testo universitario di tipo tradizionale, nel 1974 sempre la casa editrice Giuffrè pubblica: *Diritto parlamentare*, il primo vero e proprio "manualetto" di diritto parlamentare nel senso compiuto del termine (circa 400 pagine) per la penna di Silvano Tosi (straordinario della materia a Firenze). Infine, nel 1977 viene pubblicata la fortunata opera: *Il Parlamento* di Andrea Manzella (edizioni *Il Mulino*), in cui lo stile divulgativo e la brillantezza della prosa non offendono la precisione giuridica della ricostruzione di istituti e di procedure.

Ma per comprendere appieno il *fil rouge* che lega l'oscurità primordiale agli odierni albori del diritto parlamentare risultano a nostro avviso emblematici due saggi - ai quali si rinvia *tour court* -, che parlano la stessa lingua pur essendo stati scritti a più di un secolo di distanza: *Per una cattedra di diritto parlamentare* (1898) di Vincenzo Miceli<sup>2</sup> (v. *infra*) e *Una ripresa degli studi sul Parlamento?* (2003) di Nicola Lupo<sup>3</sup>, il quale - oltre a soffermarsi sull'apporto degli studi comparatistici, della scienza politica e della ricerca storiografica - ha posto in risalto il contributo degli stessi costituzionalisti, che non *par hasard* nel 2000 avevano dedicato il XV convegno annuale dell'AIC proprio al tema: "Il Parlamento"<sup>4</sup>.

Però non è certo un caso che proprio con l'attivazione dell'insegnamento di diritto parlamentare a Roma siano tornate in auge quelle problematiche risalenti al testo citato di Vincenzo Miceli di fine Ottocento. Infatti, la parte introduttiva del citato testo di Vittorio Di Ciolo del 1973 è dedicata ad un'ampia disamina circa l'oggetto, l'autonomia e la continuità del diritto parlamentare, nonché il metodo per lo studio di questa branca del diritto.

Rifiutata una visione ristretta del diritto parlamentare, il cui oggetto non può essere ridotto solo agli usi e alle regole (giuridiche e non) riguardanti i lavori delle Assemblee, vengono passati in rassegna i vari indici volti a sancire l'autonomia del diritto parlamentare nel quadro del diritto pubblico, con particolare riferimento al diritto costituzionale: l'autonomia scientifica (quando i vari istituti che compongono un determinato settore del diritto sono suscettibili di una sistemazione organica); l'autonomia didattica (l'insegnamento mediante un'apposita cattedra universitaria); l'autonomia legislativa (il coordinamento delle fonti in un testo unico); elementi quali la ristretta sfera dei destinatari delle norme o la finalità cui le norme sarebbero preordinate; la "politicalità" dei rapporti e delle fattispecie di interesse; la

---

ricostruzione degli istituti sulla base di una pedissequa ricerca dei precedenti, ed è forse rivolto preferibilmente a coloro i quali vogliano approfondire la materia.

Proprio il diffondersi dell'insegnamento della materia nei vari atenei ha favorito lo stesso impegno delle case editrici nella manualistica di diritto parlamentare: A. Manzella, *Il Parlamento*, Il Mulino, 2003, (III ed.); L. Gianniti - N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, 2013 (II ed.); M.L. Mazzoni Honorati, *Lezioni di diritto parlamentare*, Giappichelli, 2005 (II ed.); S.M. Cicconetti, *Diritto parlamentare*, Giappichelli, 2010 (II ed.); R. Dickmann, *Il Parlamento italiano*, Jovene, 2013 (II ed.); G. Tomasello, *Il diritto parlamentare dell'Assemblea regionale siciliana*, Jovene, 2012; S. Tosi, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, 1999, III ed. a c. di A. Mannino); A. Mannino, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, 2010; T. Martines - G. Silvestri - C. De Caro - V. Lippolis - R. Moretti, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, 2011 (III ed.).

<sup>2</sup> Cfr. V. Miceli, *Per una cattedra di diritto parlamentare*, su *Roma. Rivista politica parlamentare*, 1898, pp.745-748, 772-776, 793-796

<sup>3</sup> Cfr. N. Lupo, *Una ripresa degli studi sul Parlamento?*, su *Quad. cost.*, 2003, n. 2, pp. 433-442.

<sup>4</sup> V. ora A.A. V.V., *Il Parlamento. Atti del XV convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti - Firenze 12-14 ottobre 2000*, Padova 2001. In particolare, il Convegno fu articolato in tre sessioni: 1. Rappresentanza politica, partiti, Parlamento; 2. Le funzioni parlamentari; 3. I rapporti fra Parlamento e altre istituzioni.

tradizionale disponibilità di tale diritto da parte degli utenti (e qui vengono citate per analogia le norme disponibili del diritto privato). Tuttavia, quasi a sorpresa, Di Ciolo conclude in modo non scontatamente positivo ma aperto e possibilista, ritenendo che per certi aspetti il diritto parlamentare possa definirsi autonomo e per altri no. È probabile che una conclusione del genere fosse stata condivisa con il maestro Carlo Lavagna, i cui influssi, del resto, sono evidenti soprattutto nella parte relativa al metodo per lo studio del diritto parlamentare, quando Di Ciolo afferma che "il giurista, pur tenendo conto del contesto storico-politico-economico-sociale su cui insistono le istituzioni studiate, deve stare attento a non trasformare lo studio da giuridico in economico, sociale, statistico, ecc."

Rileggendo poi le ricordate pagine ingiallite, ma probabilmente non datate, scritte da Vincenzo Miceli sul finire del secolo XIX, si rinvengono argomentazioni non solo classiche per giustificare l'autonomia del diritto parlamentare. Ad esempio, riferendosi a ragioni didattiche, Miceli sottolinea la preparazione dell'insegnante, al quale è richiesta "una mente molto abituata alle osservazioni minute, all'esame delle piccole cose, all'analisi di piccoli fatti". Ma l'osservazione minuta dovrebbe coniugarsi "anche alla profonda analisi psicologica, però che quivi ci troviamo di fronte a una categoria di rapporti nei quali le cause psichiche esercitano un'azione preponderante". Quanto alle argomentazioni di carattere più propriamente scientifico, ad avviso del Miceli il diritto parlamentare aveva già raggiunto una tale estensione e uno sviluppo "da richiedere perciò solo studi e trattazioni speciali", così come nel diritto pubblico si era differenziato nettamente il diritto costituzionale. Inoltre, veniva citata la posizione dei Parlamenti e la loro importanza crescente negli Stati moderni. Veniva altresì rilevata la peculiarità dell'elemento politico, per cui il diritto parlamentare è contraddistinto dalla "quantità degli elementi eterogenei che in esso si infiltrano da tutte le parti e contribuiscono in varia guisa alla determinazione delle sue norme". Viene poi citato, come criterio intrinseco, l'elemento psicologico, in quanto "il diritto parlamentare è intimamente connesso con una quantità di psicologia collettiva, anzi, in questo caso, certi fatti di psicologia collettiva acquistano una peculiare intensità per l'ambiente in cui si producono e per il modo con cui i moventi psicologici possono dispiegare la loro azione e possono comunicarsi da una persona ad un'altra", visto anche l'ambiente ristretto in cui si producono questi fatti. Ma non basta: viene sottolineata la rilevanza dell'elemento *logico*: "ma nel diritto parlamentare la logica acquista una peculiare importanza e acquista una peculiare applicazione nella discussione in seno alle Assemblee politiche", con la seguente specificazione: "non tutta la logica parlamentare è certamente riducibile a norme giuridiche, ma tutta quella parte che può diventare coattiva o lo diventa per mezzo di norme consuetudinarie o scritte, contribuisce a conferire al diritto parlamentare una fisionomia propria". Infine, Vincenzo Miceli concludeva sottolineando le ragioni *pratiche* che pure suggerivano un insegnamento autonomo di diritto parlamentare proprio sulla base degli elementi evidenziati in precedenza.

*Perugia: l'embrione*

Perugia – Firenze – Roma: si tratta non delle stazioni principali di un tortuoso percorso ferroviario, bensì di quegli atenei che – in successione cronologica e con differente rilevanza – hanno avuto un ruolo fondamentale nell'insegnamento autonomo della materia del diritto parlamentare. Volendo continuare nel gioco linguistico, se ai luoghi volessimo abbinare le persone non dei "capistazione", ma *recte* dei capostipiti culturali, allora dovremmo far riferimento, rispettivamente, a Vincenzo Miceli, Giuseppe Maranini e Carlo Lavagna; il primo in proprio, gli altri due per conto dei rispettivi allievi, Silvano Tosi e Vittorio Di Ciolo<sup>5</sup>. Non è certamente un caso che i primi due possano essere annoverati fra i più decisi fautori della c.d. scuola antiformalistica, mentre il terzo (Lavagna) - pur non appartenendo a quella tendenza - tuttavia si caratterizzò per un metodo "storico e razionale allo stesso tempo" e comunque per un'impostazione "parlamentocentrica di tipo giacobino"<sup>6</sup>.

L'embrione è legato all'università degli studi di Perugia<sup>7</sup> ed alla persona di Vincenzo Miceli, professore di diritto costituzionale (prima incaricato e poi straordinario/ordinario) in quell'ateneo dal 1889 al 1902. Come lui stesso ha precisato, nell'anno accademico 1896-97, egli "dedicò tutta la parte speciale del suo corso di diritto costituzionale nell'università di Perugia all'insegnamento del diritto parlamentare. Quantunque il tentativo fosse assai modesto e fatto nell'ambiente ristretto di una piccola università fu molto incoraggiante, sia per l'interesse con cui il corso fu seguito dagli studenti, sia per il profitto che poté ricavarsene come ebbe a constatare la Commissione esaminatrice alla fine dell'anno scolastico". Essendo tali parole state scritte nella rivista di politica parlamentare "Roma" del 27 novembre 1898, se ne deduce che negli anni accademici successivi l'esperimento non venne ripetuto.

Tuttavia, lo stesso Vincenzo Miceli proseguiva con la realistica considerazione "che il diritto parlamentare, per quanta possa essere la sua importanza, costituisce pur sempre una disciplina troppo speciale per potere ottenere, dato almeno l'ordinamento attuale dell'insegnamento, una cattedra in tutte le università. Noi crediamo che per ora possa bastare una cattedra nell'università di Roma".

Probabilmente l'interesse per il diritto parlamentare si legava in Vincenzo Miceli anche alla possibile aspirazione ad essere chiamato alla prestigiosa università degli studi La Sapienza di Roma e forse l'attivazione di una cattedra di diritto parlamentare avrebbe potuto esserne lo strumento. Ma queste sono ipotesi: fatto sta che nel 1903 lo stesso Vincenzo Miceli - con un volo pindarico un tempo non del tutto infrequente (sarà sufficiente citare il nome di Carlo Esposito) fra costituzionalisti e gius-filosofi - fu chiamato dall'università degli studi

<sup>5</sup> Probabilmente l'interesse di Carlo Lavagna si legava anche ad un altro suo allievo, Giuliano Amato (fra l'altro primo "ternato" al concorso a cattedra di diritto parlamentare), in vista di un suo ritorno a Roma, poi avvenuto per diritto costituzionale comparato nel 1975.

<sup>6</sup> Sul ruolo e sull'impostazione anche metodologica dei giuspubblicisti a partire dall'Italia unitaria, con un particolare riguardo alla corrente antiformalista (nel cui ambito meglio può collocarsi lo studio del diritto parlamentare) v. F. Lanchester, *Pensare lo Stato*, Roma-Bari, 2004.

<sup>7</sup> Bisogna dare atto all'università degli studi di Perugia di un'altra *performance*, essendo stato il primo ateneo ad attivare un corso sul *drafting*. Si tratta della materia opzionale *Tecniche della legislazione*, affidata nella facoltà di scienze politiche a Margherita Raveraira dall'anno accademico 1994/95 all'a.a. 2002/03. Inoltre, l'università di Perugia - insieme a quelle di Camerino e di Genova - ha dato vita al dottorato di ricerca in *Metodi e tecniche nella formazione e nella valutazione delle leggi* (dal XII al XXII ciclo), coordinato da Pasquale Costanzo.

di Palermo per insegnare filosofia del diritto nella facoltà di giurisprudenza, pur continuando anche in seguito a scrivere di diritto parlamentare (v. esemplarmente la voce: *Principii di diritto parlamentare*, pubblicata nell'Enciclopedia giuridica italiana del 1912).

In particolare, per completezza di esposizione va ricordato che dal fascicolo personale del prof. Vincenzo Miceli (presente nell'archivio dell'università di Perugia) non emerge alcun incarico formale per l'insegnamento del diritto parlamentare, mentre si evince unicamente che egli avrebbe insegnato dal 1889 (D.R. 20 novembre 1889) al 1893 come professore straordinario, poi promosso ordinario (D.R. 27 maggio 1893), sempre di diritto costituzionale, fino all'anno 1902. Anche dalla raccolta dei verbali del Consiglio di facoltà (giurisprudenza presso l'università degli studi di Perugia) non emerge alcuna traccia circa una qualche ufficializzazione dell'insegnamento di diritto parlamentare seppur come parte speciale di diritto costituzionale (annate dal 1894 al 1902)<sup>8</sup>.

Quanto all'interesse scientifico di Miceli per il diritto parlamentare, il primo scritto di una certa consistenza venne pubblicato negli "Annali dell'Università degli Studi di Perugia" nel 1895 con il titolo: *La chiusura della sessione parlamentare ed i suoi effetti giuridici*. Ma soprattutto si deve a Vincenzo Miceli il primo *proto*-manuale di diritto parlamentare nella letteratura nostrana, vale a dire il testo: *Principii di diritto parlamentare*, edito nel 1910 e poi trasfuso nella citata voce del 1912.

Non a caso allora già erano stati tradotti e pubblicati in lingua italiana - all'interno della famosa collana dalla Biblioteca di scienze politiche Attilio Brunialti (1888, vol. IV) - sia *Tattica parlamentare* di Jeremy Bentham che *Leggi, privilegi, procedure e consuetudini del Parlamento inglese* di Thomas Erskine May, nonché il *Trattato di diritto parlamentare* di G. Poudra e di E. Pierre. Mentre in ambito italiano nel 1887 aveva visto la luce la fondamentale opera di Mario Mancini e di Ugo Galeotti: *Norme ed usi del Parlamento italiano - Trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*.

*Firenze: il primo incarico ed il primo concorso*

Se quindi presso l'università di Perugia è possibile rinvenire un "embrione" in vista dell'autonomia scientifica e didattica del diritto parlamentare – ma in realtà, *rectius*, solo la parte iniziale di un embrione, in quanto si trattò non più di una parte speciale nell'ambito dell'insegnamento consueto della materia fondamentale del diritto costituzionale –, occorre poi fare un grande salto e giungere fino al secondo dopoguerra, alla facoltà di scienze politiche "Cesare Alfieri" di Firenze<sup>9</sup>, quando nella primavera del 1956 al giovane Silvano

<sup>8</sup> Per le ricerche effettuate negli archivi dell'università degli studi di Perugia si ringraziano il dottor Giuseppe Severini, presidente di sezione del Consiglio di Stato, il professor Fabrizio Figorilli (ordinario di diritto amministrativo e professore in quell'ateneo) e la dottoressa Monica Fiore (responsabile del fondo antico dell'università di Perugia).

<sup>9</sup> Sulla storia (sin dalle origini) della facoltà Cesare Alfieri dell'università di Firenze v. l'ampio saggio di S. Rogari, *Il "Cesare Alfieri" da istituto a facoltà di Scienze politiche*, su A.A.V.V., *L'Università degli studi di Firenze 1924-2004*, Firenze, 2004, pp. 677-739. In particolare, viene ripercorsa la lunga e quasi ventennale presidenza di Giuseppe Maranini (dal 15 ottobre 1949 alle dimissioni annunciate per motivi di salute nell'ottobre 1968): in particolare, sin dagli anni Cinquanta vengono attivate discipline del tutto innovative come *Storia delle costituzioni* (tenuta dallo stesso Maranini), *Storia della filosofia moderna* - affidata al giovane Giovanni Sartori, che poi a partire dal 1956 insegnò *Scienza della politica* -, *Storia contemporanea* (assegnata all'*enfant prodige* Giovanni Spadolini) e lo stesso *Diritto parlamentare* (incaricandone Silvano Tosi).

Tosi fu conferito un primo incarico autonomo di insegnamento universitario. Secondo il racconto di Armando Mannino<sup>10</sup>, il preside di facoltà Giuseppe Maranini<sup>11</sup>, di cui lo stesso Tosi era allievo<sup>12</sup>, gli si avvicinò, prospettandogli tre possibilità di insegnamento: diritto regionale, diritto pubblico dell'economia e diritto parlamentare, anche se personalmente gli consigliò di scegliere quest'ultimo. Sempre secondo Mannino, la risposta di Tosi fu più o meno la seguente: "Per me va bene, ma cos'è il diritto parlamentare?". Ma questa fu probabilmente non più di una battuta. Anzi, in realtà già qualche anno prima proprio Silvano Tosi si era addentrato in problematiche squisitamente gius-parlamentaristiche<sup>13</sup>. Ha così inizio in quella facoltà di Firenze, sotto la formula dell'incarico di insegnamento, l'attivazione della materia complementare del diritto parlamentare, a quanto pare per la prima volta in assoluto<sup>14</sup>. Come noto, Silvano Tosi<sup>15</sup> fu poi pienamente all'altezza del compito ricevuto, non solo nell'ambito dell'insegnamento universitario, ma anche dando vita ad iniziative di alta specializzazione, come l'attivazione del seminario per gli studi di

---

Nel testo di Rogari viene ben ricostruito il clima degli anni Cinquanta nella facoltà fiorentina, in cui insegnavano anche Pompeo Biondi, Paolo Treves e Carlo Curcio, mentre di lì a poco Alberto Predieri e Domenico Fisichella cominciavano in quella sede a muover i primi passi; un'agorà di cui fu il termometro la rivista trimestrale: *Studi Politici*, pubblicata per circa un decennio a partire dal settembre 1952.

<sup>10</sup> Cfr. A. Mannino, *L'insegnamento del Maestro*, intervento al Convegno di studi in ricordo di Silvano Tosi, Firenze - Villa Rispoli, 11 maggio 2009 (*pro manuscripto*). Gli atti non sono stati ancora pubblicati. V. altresì A. Mannino, *Diritto costituzionale*, Milano, 2010 (cfr. la *Dedica*).

<sup>11</sup> Probabilmente Maranini conosceva il pensiero di Vincenzo Miceli (esponente della scuola antiformalistica) e la sua ipotesi di una cattedra di diritto parlamentare nell'ambito delle discipline pubblicistiche: infatti, aveva insegnato (prima da incaricato e poi da ordinario) diritto pubblico comparato e storia delle costituzioni proprio presso l'università di Perugia dal 1928 al 1940 (ARCHIVIO STORICO DELL'UNIVERSITÀ DI FIRENZE, *Università degli Studi di Firenze, Sezione Docenti*, fasc. n. 697, «carriera docente di Giuseppe Maranini»). In ogni caso si trattava di una materia non incoerente rispetto al suo pensiero *anglofilo*, in cui un Parlamento forte (quasi di tipo ottocentesco secondo una visione liberal-individualistica) meglio poteva contrapporsi alla denunciata partitocrazia.

<sup>12</sup> In precedenza Silvano Tosi era stato in quella facoltà assistente straordinario di dottrina generale dello Stato dal 1° novembre 1951 al 1° marzo 1956, nonché professore incaricato (supplente) di sociologia dal 1° novembre 1954 al 31 ottobre 1956. Successivamente fu professore incaricato (interno) di diritto parlamentare dal 1° novembre 1956 al 31 ottobre 1970 e poi straordinario/ordinario della stessa materia dal 1° novembre 1970 al 31 ottobre 1982. Val la pena infine ricordare il fatto che il consiglio di facoltà di scienze politiche dell'università di Firenze, nella riunione del 28 ottobre 1968, ha preso atto delle dimissioni del preside Maranini, rivolgendogli un messaggio augurale e di ringraziamento, proprio "redatto dal professor Silvano Tosi".

<sup>13</sup> Fra l'altro con un'esplicita invocazione della materia nel titolo. Si tratta dello scritto di S. Tosi, *Una questione di diritto parlamentare*, su *Studi Politici*, 1953/54, n. 3/4, pp. 535-538, in cui affronta anche tematiche squisitamente procedurali, come gli effetti di ordini del giorno a contenuto opposto nei due rami del Parlamento, la possibilità di porre la questione di fiducia al Senato su materia decisa diversamente dalla Camera, gli effetti della mancata posizione della questione di fiducia (solo) in un ramo del Parlamento e il significato del "silenzio" di una Camera a proposito di materie definite con atti di indirizzo dall'altra Camera.

<sup>14</sup> Al riguardo, dall'estratto del verbale del consiglio di facoltà di scienze politiche dell'università di Firenze, adunanza del 12 marzo 1974, si evince che nella relazione ampiamente positiva ai fini dell'ordinariato del professor Tosi sono contenute le seguenti significative precisazioni: "Il professor Silvano Tosi, a seguito di vittoria del concorso di diritto parlamentare, venne chiamato all'unanimità da questa facoltà per la cattedra di tale materia, che egli insegnava per incarico fino dal 1957, quando l'insegnamento del diritto parlamentare era stato istituito per la prima volta in Italia presso questa facoltà". Mentre, quanto all'attività scientifica, si precisava che "il prof. Tosi ha lavorato ad un *ampio trattato che è appena apparso - primo sulla disciplina in Italia - per i tipi di Giuffrè col titolo Manuale di diritto parlamentare*" (i corsivi sono nostri, ndr).

<sup>15</sup> Per un significativo approfondimento del suo pensiero si rinvia a F. Lanchester, *Politica e diritto in Silvano Tosi*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), Rivista, 2009, n. 10, il quale ne ripercorre anche il vissuto accademico, a partire dal suo primo maestro Pompeo Biondi, che nasce come processualcivilista in quanto allievo di Pietro Calamandrei, ma che poi insegnerà dottrina dello Stato alla facoltà di scienze politiche di Firenze e che - ci piace ricordare - insieme a Giovanni Sartori e Salvatore Valitutti diede vita nel 1952 alla rivista. *Studi politici* (sulla quale sia consentito rinviare, se si vuole, a L. Ciaurro, *Da "Studi politici" a "Nuovi Studi Politici"*, su *Nuovi Studi Politici*, 2006, n. 3/4, pp. 5-17).

diritto parlamentare a partire dal 1967, con una collaborazione tra la facoltà fiorentina e le amministrazioni della Camera e del Senato. Per quanto riguarda il profilo più squisitamente scientifico, va innanzitutto menzionato l'agile testo del 1958: *Corso di diritto parlamentare* (145 pagine), al quale fanno seguito la prima (1962) e la seconda (1966) edizione delle *Lezioni di diritto parlamentare* (circa 240 pagine). Si trattava però di testi squisitamente didattici, quasi alla stregua di dispense universitarie, ed a limitata diffusione (sostanzialmente solo presso gli studenti), tant'è che venivano editi direttamente dalla stessa università di Firenze. Infine, come ricordato, nel 1974 Silvano Tosi produce un vero e proprio manuale universitario di tipo tradizionale (circa 400 pagine): *Diritto parlamentare*, per i tipi della Giuffrè (con successive versioni aggiornate nel 1993 e nel 1999 a c. di A. Mannino).

Ma alla facoltà Cesare Alfieri si deve soprattutto il primo e finora unico concorso a cattedra di diritto parlamentare. Ripercorriamone in breve le tappe.

Dapprima viene emanato il d.P.R. 28 marzo 1969, n. 229, riguardante la ripartizione di sedici nuovi posti di professore universitario di ruolo istituiti con la legge 24 febbraio 1967, n. 62 (con riferimento alle materie di cui ad incarichi ultranovennali: v. *infra*), per l'anno accademico 1968-69, nel quale – fra l'altro come prima citazione – si fa riferimento proprio alla facoltà di scienze politiche dell'università di Firenze per un posto in diritto parlamentare<sup>16</sup>.

Viene poi firmato il decreto del ministro della pubblica istruzione del 29 marzo 1969<sup>17</sup>, recante i concorsi a cattedre universitarie per l'anno 1969 su posti riservati a discipline tenute per incarico da almeno nove anni su richiesta delle facoltà interessate, così come consentito dall'articolo 1, terzo comma, della legge 24 febbraio 1967, n. 62<sup>18</sup>. Il decreto viene emanato “sentita la sezione prima del Consiglio superiore della pubblica istruzione, sulla effettiva rilevanza scientifica e didattica degli insegnamenti di cui le facoltà hanno proposto l'apertura del concorso” (cfr. ultimo periodo del preambolo). Pertanto in quell'occasione, intanto, si ebbe il primo riconoscimento ufficiale in una sede istituzionale della “rilevanza” accademica del diritto parlamentare<sup>19</sup>.

In particolare, l'art. 1 del decreto – nell'indicare i concorsi a cattedre universitarie banditi nelle varie facoltà – ancora una volta come primo riferimento iniziava proprio dalla *facoltà di scienze politiche*: diritto parlamentare: università di Firenze.

Non a caso quindi in precedenza era stato emanato il d.P.R. 16 gennaio 1969, n. 104, recante le modificazioni allo statuto dell'università degli studi di Firenze, volti a sostituire gli articoli da 19 a 31, relativi alla facoltà di scienze politiche Cesare Alfieri<sup>20</sup>. Si trattava di recepire il decreto presidenziale del 31 ottobre 1968 recante il nuovo ordinamento della facoltà (quando ancora era vivo Maranini, che lo volle con insistenza). Nello specifico, l'art. 20

<sup>16</sup> V. la *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana n. 131 del 24 maggio 1969.

<sup>17</sup> V. ne il testo sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana n. 82 del 31 marzo 1969.

<sup>18</sup> V. la *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana n. 65 del 13 marzo 1967.

<sup>19</sup> In realtà dagli atti risulta un parere favorevole espresso *di routine* nella adunanza del 27 gennaio 1968, senza discussione su semplice proposta (senza alcuna particolare argomentazione) del relatore Archi, fra l'altro professore di diritto romano della stessa università di Firenze: v. CSPI, sezione I, processi verbali delle adunanze tenute nel quadriennio 15 settembre 1966 - 15 settembre 1970, vol. VII, p. 813 (atti conservati presso l'Ufficio I della DGSINFS del MIUR).

<sup>20</sup> Cfr. la *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana n. 108 del 28 aprile 1969.

confermava definitivamente proprio “diritto parlamentare” quale materia opzionale. A quanto pare (Rogari) quell'ordinamento fece poi da modello anche alle altre facoltà di scienze politiche.

Finalmente prende concreto avvio la procedura concorsuale. La Commissione giudicatrice del concorso per professore straordinario alla cattedra di diritto parlamentare dell'università di Firenze viene costituita con decreto ministeriale 26 luglio 1969<sup>21</sup> ed è composta dai professori Giorgio Ballardore Pallieri, eletto presidente, Carlo Lavagna, Giuseppe Cuomo, Antonio La Pergola e Temistocle Martines, cui vengono affidate le funzioni di segretario.

In particolare, la Commissione<sup>22</sup> inizia a riunirsi a partire dal giorno 20 ottobre 1969 fino al giorno 22 gennaio 1970, seppur con varie interruzioni. Numerose sono state le domande presentate (inizialmente 18), anche a causa del lasso di tempo trascorso dagli ultimi concorsi a cattedra per materie pubblicistiche. I concorrenti risultano i seguenti: Alessandro Pizzorusso, Piergiorgio Lucifredi, Sergio Bartole, Giovanni Quadri, Cesare Dell'Acqua, Federico Morof, Giuliano Amato, Giuseppe Ugo Rescigno, Antonino Pensovecchio Li Bassi, Giuseppe Contini, Alessandro Pace, Franco Modugno, Valerio Onida, Michele Scudiero, Francesco D'Onofrio, Claudio Rossano, Franco Bassanini e Silvano Tosi. Ai quali si dovrebbe aggiungere Angelo Antonio Cervati, il quale però, con lettera indirizzata al presidente della Commissione, procedette a ritirare la propria domanda di partecipazione al concorso. Come può evincersi, si trattava di concorrenti estremamente qualificati.

Esaurita la formazione dei giudizi collegiali sui singoli candidati, la commissione passò alla discussione e alla formazione dei giudizi di maturità, procedendo poi alla votazione per l'assegnazione delle cosiddette “maturità”. La maggioranza dei candidati (12) hanno conseguito la maturità a voti unanimi, mentre quattro voti sono stati ricevuti per la maturità dai seguenti 5 candidati: Lucifredi, Bartole, Dell'Acqua, Contini e Tosi. L'unico escluso sin dall'inizio è il candidato Federico Morof.

Successivamente la Commissione procedette alla comparazione dei candidati, decidendo dopo ampia discussione di prendere in considerazione ai fini della formazione della terna i seguenti 8 candidati: all'unanimità i candidati Quadri, Amato, Modugno, Onida e Scudiero, mentre a maggioranza i candidati Pizzorusso, Pensovecchio Li Bassi e Tosi.

In particolare, per quanto riguarda i giudizi collegiali, varrà la pena soffermarsi su quelli concernenti i candidati alla fine risultati vincitori della terna, vale a dire Amato, Onida e Tosi. Giuliano Amato - assistente ordinario presso la cattedra di diritto costituzionale italiano e comparato della facoltà di scienze politiche di Roma dall'agosto 1964 ed incaricato di diritto costituzionale dell'università di Modena dal 1968, nonché libero docente di diritto costituzionale dal 1965 - presentava 23 pubblicazioni. “La Commissione prende in esame i titoli del candidato e rileva unanime la varietà e la larghezza di questi, anche in ordine a problematiche di diritto parlamentare, la padronanza del metodo, la capacità di ricostruire

<sup>21</sup> V. Ministero della Pubblica Istruzione, *Bollettino Ufficiale*, Parte II, *Atti di amministrazione*, 1969, p. 3442.

<sup>22</sup> Per il testo integrale della *Relazione* della Commissione giudicatrice del concorso per professore straordinario alla cattedra di diritto parlamentare dell'università di Firenze, datata 11 marzo 1970, v. Ministero della Pubblica Istruzione, *Bollettino Ufficiale*, Parte II, *Atti di amministrazione*, 1972, pp. 188-225.

giuridicamente i dati storico-politici, la vivacità di ingegno e la validità dei risultati conseguiti”.

Valerio Onida – libero docente di diritto costituzionale dal 1965, assistente ordinario presso la cattedra di diritto costituzionale della facoltà di giurisprudenza dell’università di Milano dal 1967 ed incaricato di istituzioni di diritto pubblico nella facoltà di economia e commercio dell’università di Padova (Verona) dal 1966 - presentava dieci pubblicazioni. “La Commissione prende in esame i titoli del candidato ed in particolare considerazione il volume *Le leggi di spesa*, nonché il terzo capitolo del volume *Pubblica Amministrazione e costituzionalità delle leggi*, che attengono al diritto parlamentare. La Commissione è unanime nell’apprezzare le eccellenti doti di cui il candidato ha dato prova nel penetrare la complessa problematica delle tematiche trattate, la vasta e valida informazione e non comune senso di equilibrio”.

Infine, Silvano Tosi - incaricato dal 1956 di diritto parlamentare presso la facoltà di scienze politiche dell’università di Firenze (la quale aveva potuto chiedere di bandire il concorso per diritto parlamentare proprio grazie a questo incarico ultranovenne) e libero docente in diritto costituzionale dal 1963 - presentava dodici pubblicazioni. “La Commissione prende in esame i titoli del candidato, in particolare gli scritti *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, *Il governo davanti alla Corte nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale* e *La direttiva parlamentare*. La Commissione, a maggioranza, ritiene che il candidato offra notevoli contributi alla disciplina messa a concorso e dimostri vivacità della trattazione specie nelle ultime opere, nonché seria, costante e proficua dedizione alla materia e costante affinamento delle doti di giurista. Un commissario avanza riserve sulla validità del metodo e delle conclusioni e sulla adeguatezza dell’informazione bibliografica in alcuni lavori, specialmente meno recenti, e sulla fondatezza di alcuni dati storico-politici utilizzati”.

Come accennato, l’unico candidato dichiarato non maturo fu Federico Morof, consigliere della Camera dei deputati e libero docente in diritto costituzionale dal 1965, che presentava ben 48 pubblicazioni. Si tratta come noto di uno studioso molto conosciuto per quanto concerne gli approfondimenti più risalenti e pionieristici di diritto parlamentare. “La Commissione prende in esame i titoli del candidato, rilevando la copiosa produzione prevalentemente espositiva di dati e precedenti parlamentari. La Commissione dà atto dell’impegno e della passione posti nello studio di problemi di diritto parlamentare, nonché della diligenza ed accuratezza dei lavori, cui non corrisponde adeguata elaborazione dogmatica”.

Successivamente, dopo una ulteriore e più approfondita comparazione, rimangono in lizza 6 candidati. Infatti, la Commissione ritiene di prendere nella massima considerazione ai fini della formazione della terna il candidato Giuliano Amato, in alta considerazione ai medesimi fini il candidato Valerio Onida e in particolare considerazione il candidato Silvano Tosi, “che tuttavia un commissario ha escluso dovesse prendersi in considerazione”, in seria considerazione il candidato Giovanni Quadri, “che peraltro due commissari hanno ritenuto dovesse prendersi in massima considerazione”, in seria considerazione il candidato Franco Modugno, “che pertanto due commissari hanno ritenuto dovesse prendersi in preminente

considerazione”, infine in seria considerazione il candidato Michele Scudiero. Si passa quindi a successive e distinte votazioni: per il primo posto della terna consegue quattro voti il candidato Amato e uno il candidato Quadri; per il secondo posto ha riportato quattro voti il candidato Onida ed un voto il candidato Modugno; infine, per il terzo posto hanno riportato tre voti il candidato Tosi ed uno ciascuno i candidati Scudiero e Quadri.

Ma è possibile rinvenire una *dissenting opinion* rivolta per iscritto al ministro, in allegato alla relazione della Commissione, redatta dal professor Giuseppe Cuomo, il quale riteneva manifestamente illegittima per ragioni sia formali che di merito l’inclusione nella terna dei vincitori del candidato Tosi, “in quanto non trova alcuna giustificazione nei titoli oggetto di valutazione, sia perché determina una grave e non superabile sperequazione di trattamento nei confronti degli altri candidati presi in considerazione ai fini della formazione della terna”. Seguono considerazioni specifiche sui quattro scritti di maggiore consistenza presentati dal professor Tosi.

In particolare, venivano riportati a stralcio alcuni passi contenuti nel testo *Il colpo di Stato* del 1951 e considerati poco rispettosi del ruolo del Parlamento, con la seguente sottolineatura: “Poiché l’autore aspira a coprire una cattedra di diritto parlamentare sembra necessario riferire anche in quali termini ha valutato le istituzioni parlamentari”, accusandolo esplicitamente di pensiero antiparlamentarista.

Quanto al testo sulle *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare* (1959) si tratterebbe sì di un tema suggestivo, ma egregiamente impostato già nel 1951 dal compianto professor Pierandrei: “Non può quindi essere considerato titolo per il professor Tosi la scelta del tema dal momento che mancano i requisiti della originalità e della novità”. Inoltre, quanto al terzo scritto sul governo nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale, secondo il commissario Cuomo “sarebbe superfluo riferire data la sua non attinenza alla materia messa a concorso”. Infine, il volume su *La direttiva parlamentare* – ad avviso dello stesso commissario – non poteva essere preso in considerazione nella versione a lui inviata, in quanto contiene riferimenti a fatti evidentemente verificatisi dopo il 31 maggio 1969, termine ultimo stabilito dal bando per i titoli scientifici. In conclusione: esplicitamente a parere del commissario Cuomo, con riferimento a Silvano Tosi, “l’ingiustizia è stata consumata nei confronti del Quadri, del Modugno e dello Scudiero”.

Alla relazione di minoranza replicavano i professori Carlo Lavagna e Temistocle Martines con una sorta di “contro-relazione di maggioranza” inviata al ministro e rinvenibile anch’essa in allegato alla relazione della Commissione, nella quale venivano espresse controdeduzioni ai rilievi critici espressi dal professor Cuomo.

Innanzitutto, i professori Lavagna e Martines replicano sul piano della legittimità formale. Viene subito precisato che il giudizio positivo sulla monografia: *La direttiva parlamentare* è stato raggiunto dalla maggioranza “non considerando le pagine (35) comunque risultanti successive ai termini concorsuali”. Inoltre, circa il rilievo concernente una mancanza di giudizio comparativo con altri tre candidati, si precisa che “solo al Tosi erano stati riconosciuti in sede comparativa *notevoli contributi recati allo studio della disciplina messa a concorso* (e non semplici *contributi*)”. Si richiama altresì la *ratio* della legge n. 62 del 1967, da cui si evincerebbe “un criterio relativamente preferenziale volto ad assicurare la stabilità

dell'insegnamento dei professori incaricati ultra-novennali", sottolineandosi "il fatto, di per sé tutt'altro che irrilevante, che il Tosi era l'unico professore incaricato (peraltro ultra-novennale: di fatto da 13 anni) dell'insegnamento per il quale era bandito il concorso".

Sul piano del merito, i due commissari facevano in primo luogo notare le "numerose citazioni favorevoli che nelle opere del Tosi si trovano in studiosi di indiscussa autorità". Ma soprattutto viene affrontata l'accusa più pesante: "Quella di denigrazione delle istituzioni parlamentari è poi una personale immotivata illazione del relatore di minoranza, risolvendosi in un giudizio morale sul candidato, sulla base di considerazioni condotte viceversa dal Tosi alla stregua della più pacifica storiografia sul fascismo, la quale ha da tempo identificato nella debolezza del parlamento una delle principali cause dell'avvento di tale regime".

Di particolare interesse, proprio ai fini dello studio del diritto parlamentare, si presentano alcune elaborazioni teoriche, pur sinteticamente abbozzate dai due commissari, a commento dei lavori del Tosi: la distinzione teorica fra l'interpretazione evolutiva e la modifica tacita; l'intreccio fra costituzione materiale, costituzione formale e forze politiche; la differenza fra modificazioni tacite ed abrogazione per desuetudine (da considerare inammissibile in un ordinamento a Costituzione rigida). Parimenti estremamente significativa appare la ricostruzione del pensiero del Tosi circa la nozione dell'eccesso di potere legislativo e l'ammissibilità del sindacato della Corte costituzionale sull'inosservanza di norme procedurali della Costituzione dovute a comportamenti attivi od omissivi degli organi parlamentari. Infine, opportunamente viene chiarito il senso delle affermazioni del Tosi circa l'azione del Parlamento "volta ad assicurare il lealismo costituzionale del governo" ai fini dell'intervento nei giudizi di costituzionalità; azione di indirizzo cui potrebbero partecipare anche le forze di opposizione.

Evidentemente i verbali della Commissione e le stesse contro-deduzioni di due commissari (appartenenti alla maggioranza determinatasi in seno al collegio) apparvero convincenti alla sezione prima del Consiglio superiore della pubblica istruzione<sup>23</sup>, dopo il cui parere sulla regolarità degli atti fu emanato il decreto ministeriale 30 luglio 1970, recante l'approvazione degli atti della Commissione.

Si trattò pertanto di una vicenda di un concorso a cattedra molto travagliato, con riferimento alla inclusione nella terna del professore fiorentino. A quanto sembra decisivo fu l'intervento di Costantino Mortati a favore di Silvano Tosi, come si evince dall'articolo che quest'ultimo scrisse in occasione della sua scomparsa, che reca questo significativo periodo finale: "Vecchio e già malato, quella forza morale che assieme all'ingegno sistematico era la sua caratteristica di uomo e di studioso lo indusse a scendere in campo -

<sup>23</sup> Agli atti della Sezione risulta che si svolse un dibattito (con interventi dei professori Pugliatti, Tesauro, Carnacini, Archi e dello stesso presidente) sulla regolarità degli atti della Commissione di concorso. Decisivo ai fini del parere positivo (approvato con 20 voti favorevoli, 3 contrari e 5 astenuti) fu la netta presa di posizione in questo senso del relatore Pugliatti, il quale fra l'altro rese noto che il terzo commissario, pur non sottoscrivendo le contro-deduzioni dei due commissari della maggioranza, aveva dichiarato di considerare formalmente regolare il procedimento e sottolineando che le critiche attinenti al merito non dovessero essere prese in considerazione dalla Sezione, competente solo in termini di pura legittimità (il parere fu reso nell'adunanza del 30 aprile 1970: v. C.S.P.I., Sezione I, *atti citati*, vol. XV, pp. 2285-2288).

forse fu l'ultima volta - per battersi vittoriosamente contro la sopraffazione accademica di un famigerato *barone delle cattedre* desideroso di compiere la penultima iniquità della sua vita. Può sembrare meschino (e forse davvero è) concludere così un frettoloso e commosso ricordo. Ma quando viene meno un grande spirito, ciascuno è giustificato a ricordare, nel suo piccolo, il bene che anche umanamente ebbe a riceverne"<sup>24</sup>.

Ma gli echi di quella vicenda probabilmente si protrassero nel tempo. Infatti, le relazioni delle Commissioni giudicatrici per la promozione dei professori Amato e Onida ad ordinario, rispettivamente, di diritto costituzionale e di istituzioni di diritto pubblico si concludono con giudizi estremamente positivi - senza alcun rilievo nemmeno accennato o sfumato - espressi all'unanimità dai tre commissari (Paolo Biscaretti di Ruffia, presidente, Giuseppe Ferrari e Mario Galizia, segretario)<sup>25</sup>. Mentre ancora una volta nella relazione (fra l'altro depositata ben un anno dopo rispetto a quella per gli altri due "ternati") della Commissione giudicatrice (Pietro Virga, presidente, Paolo Barile, Manlio Mazziotti, segretario relatore)<sup>26</sup> ai fini del passaggio ad ordinario del professor Silvano Tosi - il quale era l'unico dei "ternati" ad essere chiamato come straordinario proprio a diritto parlamentare - è contenuta una significativa *nuance* pur nell'ambito di un lusinghiero giudizio positivo (a nostro avviso più che sacrosanto). Infatti, la Commissione rileva che, durante il periodo dello straordinariato, l'attività scientifica del professor Tosi ha avuto come frutto principale un manuale di diritto parlamentare, pubblicato dalla casa editrice Giuffrè. Interessante si presenta il rilievo della Commissione, che "esprime il suo vivo apprezzamento per l'impegno e la sensibilità giuridico-costituzionale dimostrata dal professor Tosi nel lavoro anzidetto, esprimendo peraltro l'augurio che, nelle future edizioni di esso, sia dato maggiore sviluppo ai richiami di giurisprudenza parlamentare"

Il corsivo ovviamente è nostro e vuole enfatizzare la capacità che ebbe quella Commissione, ed in particolare il relatore-estensore Mazziotti Di Celso, di comprendere appieno e di esprimere con netta chiarezza (senza troppi eufemismi) l'impostazione che sola può dare un pieno significato scientifico ad un manuale di diritto parlamentare, vale a dire l'intarsio fra la riflessione dommatica e la disamina di precedenti parlamentari copiosamente richiamati. Il riferimento a questi ultimi era stato invece evidentemente sottovalutato dalla ricordata Commissione per il concorso a cattedra, nello specifico nel richiamato giudizio non positivo nei riguardi della produzione scientifica di Federico Morof, ancorchè - e forse in questa chiave andrebbe letto oggi quel giudizio critico - un testo di diritto parlamentare non può ridursi ad una sorta di massimario di fatti parlamentari da illustrare. Anche perchè - come in altra sede abbiamo avuto modo di sottolineare - nelle Camere può riscontrarsi anche una sorta di "diritto parlamentare informale", vale a dire un complesso di "non precedenti" (in quanto non formalizzati nè ufficializzati), ma che a volte possono influenzare non poco l'andamento dei lavori parlamentari. Ed in questi casi solo la

<sup>24</sup> Cit. da S. Tosi, *Mortati, il giurista che aprì alla realtà*, su *La Nazione* del 26 ottobre 1985.

<sup>25</sup> Relazioni datate 22 aprile 1974: v. Ministero della Pubblica Istruzione, *Bollettino Ufficiale*, Parte II, *Atti di amministrazione*, 1975, pp. 4799 ss.

<sup>26</sup> Relazione datata 23 aprile 1975: v. Ministero della Pubblica Istruzione, *Bollettino Ufficiale*, Parte II, *Atti di amministrazione*, 1976, pp. 3506 s.

riflessione dommatica può essere di ausilio per la piena comprensione di queste dinamiche, che non si concretizzano in precedenti formalizzati da raccontare<sup>27</sup>.

Infine, la Commissione per l'ordinariato, circa l'attività didattica, dava atto al professor Tosi di aver impartito l'insegnamento della materia di cui è titolare, di aver potenziato l'Istituto di diritto parlamentare da lui diretto e di aver svolto attività di coordinatore del Comitato di direzione del seminario di studi e ricerche parlamentari promosso dalle due Camere presso l'università di Firenze. Il giudizio positivo viene poi espresso all'unanimità.

E quest'ultima notazione della Commissione giudicatrice ha un rilievo non meramente rituale. Infatti, a Silvano Tosi va il merito di aver attivato nel 1967 il primo corso post-universitario di approfondimento del diritto parlamentare, a Firenze in collaborazione con le due Camere (ed il coinvolgimento dei due segretari generali di allora, Cosentino e Bezzi) e con la partecipazione al corso - oltrechè di autorevoli consiglieri parlamentari come Maccanico o Terzi - di docenti del calibro di Spadolini, Predieri e Barile. Proprio quest'anno il c.d. "Seminario Tosi" ha festeggiato il cinquantenario dalla fondazione, pur con qualche interruzione iniziale. Questo seminario può in senso lato considerarsi il "genitore" di iniziative consimili: a partire dal corso di preparazione al concorso per le carriere parlamentari, attivato da Paolo Ungari presso l'università Pro Deo (ora LUISS) di Roma dall'anno accademico 1988/89, che poi venne trasformato (con una maggiore corposità didattica e strutturale) da Andrea Manzella in un vero e proprio corso post-universitario nel 1995 (e tutt'ora in funzione come Master di secondo livello "Parlamento e politiche pubbliche"). Degno di attenzione, anche per la raggiunta longevità, è il Corso di perfezionamento universitario per consulenti di assemblea (dall'a.a. 1995/96) poi trasformatosi nel Master di secondo livello in Istituzioni parlamentari "Mario Galizia" per consulenti d'Assemblea presso il Dipartimento di scienze politiche, che si deve alla direzione ed all'impulso di Fulco Lanchester, a partire dall'anno accademico 2001/02 senza soluzioni di continuità fino ai giorni d'oggi. Al coraggioso spirito di iniziativa di Vincenzo Lippolis - trattandosi di una realtà meridionale - si deve l'attivazione di un Corso di formazione e specializzazione in "Diritto e organizzazione della funzione parlamentare" curato dall'ARSAEE presso l'università Federico II di Napoli dall'anno accademico 2005/06 fino all'a.a. 2014/15. Non ha poi avuto seguito il Master *post-lauream* in Diritto Parlamentare presso la Scuola superiore dell'università degli Studi di Catania, attivato a Catania da Luigi Arcidiacono nel solo accademico 2000/01. Infine, presso la Scuola Sant'Anna di Pisa dai primi anni del 2000 fino al 2017 grazie all'organizzazione di Emanuele Rossi si sono avuti seminari di diritto parlamentare, ogni volta dedicati all'approfondimento di tematiche specifiche, il cui atti si sono poi tradotti nei vati tomi (in successione cronologica) degli *Studi pisani sul Parlamento*.

Comunque sia, Silvano Tosi fu titolare della materia del diritto parlamentare alla Cesare Alfieri di Firenze fino a primi anni Ottanta, quando l'insegnamento venne attribuito (a

<sup>27</sup> Al riguardo sia consentito rinviare, se si vuole, a L. Ciaurro, *Precedenti, diritto parlamentare "informale" e nuova codificazione* su A.A.V.V., *Il precedente parlamentare fra diritto e politica*, a c. di N. Lupo, Bologna 2013, pp. 247 ss.

partire dall'anno accademico 1982/83<sup>28</sup>) con la formula dell'incarico al suo allievo Gian Claudio De Cesare, consigliere della Camera dei deputati dal 1961, che lo mantenne fino all'a.a. 2006/07 quando fu collocato a riposo per raggiunti limiti di età. In particolare<sup>29</sup>, De Cesare - particolarmente attivo (sin dall'inizio ma ancora oggi) al Seminario Tosi di Firenze - ottenne altresì l'insegnamento di diritto parlamentare anche presso la facoltà di giurisprudenza della LUISS di Roma a partire dal 1991, dove lo manterrà per circa un ventennio, salvo qualche anno di interruzione<sup>30</sup>. Questo ateneo di Roma si è quindi caratterizzato per essere stato la prima università italiana ad aver attivato diritto parlamentare contemporaneamente sia a scienze politiche (in genere sede naturale di questa materia), con la docenza ad Andrea Manzella, che a giurisprudenza. Attualmente (dall'a.a. 2005/06) la materia è affidata al professore di prima fascia Nicola Lupo, però non più con la denominazione tradizionale bensì con quella di *Diritto delle assemblee elettive* (solo a scienze politiche).

Tornando alla facoltà di scienze politiche di Firenze, successivamente, dopo il pensionamento di De Cesare, dall'a.a. 2007/08 e fino ai giorni nostri la "mitica" cattedra di Tosi sopravvive in qualche modo nella materia *Diritto elettorale e parlamentare* affidata al professore di prima fascia Carlo Fusaro.

#### *Roma: il consolidamento definitivo*

L'ultima tappa del viaggio ci conduce a Roma, presso la facoltà di scienze politiche dell'università degli studi di Roma – La Sapienza. Su impulso del professor Carlo Lavagna, di cui era allievo, il professor Vittorio Di Ciolo – consigliere parlamentare del Senato e libero docente di diritto costituzionale dal 1965, già incaricato di diritto parlamentare presso l'università di Pisa (dall'a.a. 1970/71 all'a.a. 1972/73) – viene incaricato dell'insegnamento sempre di diritto parlamentare dal consiglio di facoltà di scienze politiche della Sapienza di Roma nella seduta del 22 maggio 1973; decisione poi confermata dal senato accademico nella riunione del 13 giugno 1973. Conseguentemente, dall'anno accademico 1973-74 diritto parlamentare comincia ad essere insegnato presso la citata facoltà dell'università di Roma per incarico affidato al professor Di Ciolo, che lo svolgerà fino all'anno accademico 1984-85.

Pertanto, il famoso anelito di Miceli per una cattedra di diritto parlamentare nella Capitale si realizzò solo nel 1973 e grazie all'intervento di un giurista democratico come Carlo Lavagna, fortemente ancorato allo spirito originalista del Costituente a favore del sistema

<sup>28</sup> Cfr. il decreto n. 2061 del 30 maggio 1983 (ministero della pubblica istruzione - rettore dell'università degli studi di Firenze): v. ARCHIVIO STORICO DELL'UNIVERSITÀ DI FIRENZE, *Università degli Studi di Firenze, Sezione Docenti*, fasc. n. 697, « carriera docente di Gianclaudio De Cesare». Si ringrazia la dottoressa Fioranna Salvadori dell'ASUF per la collaborazione fornita nell'effettuazione delle ricerche presso il citato Archivio.

<sup>29</sup> In precedenza, presso la facoltà di scienze politiche dell'università di Firenze, Gian Claudio De Cesare era stato assistente volontario di diritto parlamentare dal 1° novembre 1965 al 31 ottobre 1975, nonché incaricato dell'insegnamento di diritto pubblico comparato dal 1° novembre 1977 al 30 giugno 1982 (cfr. certificato di servizio del 17 settembre 1983: v. nota precedente).

<sup>30</sup> In particolare, negli anni accademici dal 1997/98 al 2001/01 il professore di ruolo Giuseppe Consolo è stato titolare (fino all'elezione in Senato nel 2001) di diritto parlamentare proprio presso la facoltà di giurisprudenza della LUISS.

elettorale proporzionale e non a caso fino alla fine (anche nel 1984, quando la tematica cominciò ad andare di moda) contrario a macro-riforme costituzionali. Ed il legame fra metodo proporzionale e parlamentarismo trova, come noto, la sua radice nel pensiero di Hans Kelsen, volendo valorizzare lo spunto contenuto nella ricordata relazione di minoranza di Cuomo a proposito dell'alta considerazione che uno studioso di diritto parlamentare dovrebbe dimostrare nei riguardi del ruolo e delle funzioni delle Camere.

L'attivazione dell'insegnamento di diritto parlamentare presso la facoltà di scienze politiche alla Sapienza di Roma fu un'intuizione particolarmente felice, sia come risposta accademica che dimostrava "sensibilità" al clima (politico ed sociale) di quegli anni, sia quale sintomo della consapevolezza da parte della dottrina gius-pubblicistica più avanzata dell'ormai raggiunta autonomia scientifica e didattica del diritto parlamentare.

Il professor Di Ciolo fu all'altezza dell'incarico ricevuto: nell'arco di quel decennio la materia destò l'interesse degli studenti, come dimostra il numero di tesi assegnate, forse insolito per una disciplina opzionale; mentre al contempo fu attivato un gruppo di collaboratori di qualità (fra cui la stessa Elisabetta Serafin, attualmente segretario generale del Senato e prima donna nella storia italiana ai vertici di un organo costituzionale<sup>31</sup>), nel tentativo di consolidare anche sul piano organizzativo la neonata autonomia del diritto parlamentare.

La spiccata tendenza metodologica ad imporre alla riflessione dogmatica il dominio dei fatti parlamentari si evince sin dal citato testo universitario di Vittorio Di Ciolo: *Le fonti del diritto parlamentare* del 1973, fino a trovare la sua *summa* nella prima edizione del cospicuo manuale: *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, edito nel 1980 per i tipi della Giuffrè (e nel 2013 giunto alla V edizione). *Pour cause* sul piano didattico lezioni teoriche di tipo tradizionale venivano spesso alternate dal professor Di Ciolo con esperienze dal vivo di consiglieri parlamentari e qualche volta anche di parlamentari.

Il professor Di Ciolo fu poi dichiarato decaduto nel 1985, non avendo preso servizio dopo la chiamata dell'università Roma-La Sapienza quale professore associato di diritto parlamentare presso la facoltà di scienze politiche (avendo superato il giudizio di idoneità riservato ai professori incaricati stabilizzati).

Ma ormai il seme era stato gettato. Infatti, a quel punto (anno accademico 1985/86) l'insegnamento di diritto parlamentare venne affidato ad un professore di prima fascia (e fu la prima volta alla Sapienza per quella materia): Angelo Antonio Cervati (su relazione positiva di Mario Galizia, avendo presentato domanda anche Antonio Baldassarre<sup>32</sup>), il quale "ironia della sorte" aveva presentato, ma poi ritirato, la domanda proprio al concorso a cattedra del 1969. Ed anche in seguito l'insegnamento continuò mediante il ricorso a professori ordinari chiamati per quella materia: in particolare, Massimo Luciani (aa. aa.

<sup>31</sup> La dottoressa Serafin si era laureata in scienze politiche all'università La Sapienza, con una tesi comparatistica in diritto parlamentare su "Le immunità nella Repubblica Federale della Germania" nel novembre del 1982 (relatore Di Ciolo, correlatore D'Onofrio, presidente della Commissione di laurea Amato).

<sup>32</sup> A quanto pare, sulla base del ricordo personale di Fulco Lanchester, nella primavera del 1985 al consiglio di facoltà di scienze politiche Mario Galizia svolse una relazione favorevole alla chiamata del prof. Cervati, in quanto particolarmente adatto anche a quelle micro-ricostruzioni giuridiche richieste dal diritto parlamentare. Forse preterintenzionalmente, ma in tal modo Galizia aderiva ad alcune notazioni (già ricordate nel testo) di Vincenzo Miceli circa il configurarsi del cultore del diritto parlamentare anche come un "giurista dei piccoli fatti".

1994/95 e 1995/96) e Paolo Ridola (dall'a.a. 1996/97 all'a.a. 2000/01); oppure per supplenza a professori ordinari di altre materie: fra gli altri, Michela Manetti, lo stesso Fulco Lanchester e Stefano Ceccanti (attualmente).

Ed a proposito del legame fra il diritto parlamentare e la Capitale<sup>33</sup>, evocato ai primordi da Vincenzo Miceli, "il cerchio si chiude" ai giorni d'oggi con la doppia attivazione di diritto parlamentare alla Sapienza (affidato ad Andrea Longo ed a Stefano Ceccanti, rispettivamente per giurisprudenza e per scienze politiche) e a Roma Tre (affidato ad Elisabetta Frontoni e a Luigi Gianniti, rispettivamente per giurisprudenza e per scienze politiche). Cui si possono aggiungere il ricordato insegnamento di diritto delle assemblee elettive presso il dipartimento di scienze politiche della LUISS, assegnato a Nicola Lupo dall'a.a. 2005/06 e quello di diritto parlamentare affidato per contratto sostitutivo al sottoscritto dall'a.a. 2006/07 presso il dipartimento di giurisprudenza della LUMSA di Roma.

Sempre in ambito romano, per "longevità didattica" va ricordato l'insegnamento di diritto parlamentare presso la facoltà di scienze politiche della LUISS di Roma da parte di Andrea Manzella negli anni dal 1977 al 2001, prima come incaricato e poi come professore ordinario. In precedenza, negli anni accademici 1987-1992 lo stesso aveva insegnato diritto parlamentare presso la facoltà di scienze politiche dell'università di Padova prima da professore straordinario e poi da ordinario e prima ancora come incaricato presso la facoltà di scienze politiche dell'università di Genova (anni accademici 1975/76 e 1976/77), dove fra l'altro la materia era stata in precedenza affidata a Piergiorgio Lucifredi e successivamente per lungo tempo a Paolo Armaroli (professore ordinario di altra materia) dai primi anni Ottanta fino al 2012 (con un'interruzione durante il periodo di elezione alla Camera, 1996-2001, in cui l'insegnamento fu tenuto per supplenza da Renato Balduzzi).

Pertanto la recente fortuna del diritto parlamentare non si limita a Roma capitale: potrebbero annoverarsi nel tempo tante attivazioni in altri atenei, a volte del tutto transeunti (come presso la facoltà di economia dell'università Parthenope di Napoli nell'a.a. 1995/96, con contratto sostitutivo affidato al sottoscritto), altre volte con una certa consistenza: ad esempio, nella facoltà di giurisprudenza dell'università di Cassino (prima con Fulvio Pastore ed ora con Renzo Dickmann<sup>34</sup>), oppure in quella di giurisprudenza dell'università di Pisa (dal 2014 con Gianluca Conti e prima con Virginia Messerini). Così come non vanno

<sup>33</sup> Al qual fine per completezza di esposizione vanno ricordate anche le materie "derivate" quale *diritto parlamentare comparato*, affidato alla professoressa Paola Piciacchia prima nell'ambito del corso di laurea magistrale in scienze delle pubbliche amministrazioni (aa.aa. 2010-11 e 2011-12) e poi nell'ambito del corso di laurea magistrale in scienze della politica presso l'università di Roma 1 (dall'a.a. 2014/15 all'a.a. 2016/17); materia che nel ricordo di Fulco Lanchester la facoltà di scienze politiche aveva avuto intenzione di attivare già nel 1981. Oppure quale *comparative parliamentary law and drafting*, attivato in lingua inglese nell'a.a. 2015/16 presso la facoltà di giurisprudenza della LUMSA di Roma ed affidato al professor Simone Benvenuti.

<sup>34</sup> Più precisamente dall'anno accademico 2003/04 all'a.a. 2010/11 l'insegnamento è stato affidato al professore di ruolo Fulvio Pastore, mentre dall'a.a. 2011/12 all'a.a. 2016/17 al consigliere parlamentare Renzo Dickmann per contratto sostitutivo. Attualmente l'insegnamento è attivo con 6 cfu nel corso di laurea magistrale in giurisprudenza a ciclo unico (LMG01) del dipartimento di economia e giurisprudenza dell'università degli studi di Cassino e del Lazio Meridionale. Inoltre, è mutuato nel corso di laurea triennale in Servizi giuridici. Generalmente alla materia opzionale di diritto parlamentare vengono attribuiti nei vari atenei 6 crediti formativi. Ma proprio l'università di Cassino meritoriamente ha riconosciuto fino ad 8 cfu negli anni accademici 2009/10 e 2010/11.

dimenticati i tentativi del passato - coraggiosi e quasi pionieristici - di qualche ateneo periferico, come l'università degli studi di Urbino, che negli anni Settanta attivò proprio un corso di diritto parlamentare presso la facoltà di scienze politiche, ricorrendo con una certa fantasia contrattuale alla formula del corso libero pareggiato (riservata all'epoca a chi avesse conseguito la libera docenza) ed affidandolo ad un cattedratico di altro ateneo, Pietro Giuseppe Grasso (allora professore ordinario presso l'università pavese<sup>35</sup>), e per ciò stesso comprendendone già allora la natura non meramente accessoria rispetto al diritto costituzionale.

Infine, sia permesso concludere questo breve *excursus* rivolgendo lo sguardo verso il Sud e ricordando la figura accademica dell'attuale Presidente della Repubblica. Negli anni Settanta presso la facoltà di scienze politiche dell'università degli studi di Palermo, probabilmente su impulso di Pietro Virga venne attivato l'insegnamento opzionale di diritto parlamentare, affidandolo per incarico a Sergio Mattarella, il quale poi entrò nei ruoli universitari proprio in quella materia quale professore associato<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Pietro Giuseppe Grasso, allievo di Biscaretti di Ruffia, è libero docente in diritto costituzionale dal 1961 e diviene professore straordinario per quella materia nel 1968 presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Urbino, dopo aver vinto il concorso in Istituzioni di diritto pubblico nel 1967 ("ternato" insieme con Enzo Cheli e Fausto Cuocolo: cfr. F. Lanchester, *Pensare cit.*, p. 229). Dal 1971 fino al collocamento a riposo è professore ordinario di diritto pubblico e di diritto costituzionale comparato nella facoltà di scienze politiche dell'università di Pavia, di cui è professore emerito dal 2006. A cavallo tra gli anni Settanta ed Ottanta mantiene il collegamento con l'università di Urbino - dato anche il legame personale con Sergio Antonelli, professore ordinario di diritto costituzionale in quell'ateneo - proprio mediante l'affidamento del corso libero pareggiato in diritto parlamentare a scienze politiche (facoltà sorta appena nel 1966, eppure già sensibile alla nuova materia), fra l'altro mutuabile anche da giurisprudenza.

<sup>36</sup> A seguito del superamento del giudizio di idoneità: v. per tutti Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologia, *Ruoli di anzianità del personale insegnante delle università e degli istituti superiori di istruzione*, II fascia, Roma 1998, p. 259: numero d'ordine 4608; università Palermo-scienze politiche; materia N08X; nomina e conferma in ruolo 8 maggio 1985.