



Pietro Ciarlo*

Un esempio di integrazione nazionale: il diritto pubblico ed Enrico Presutti a Cagliari

Enrico Presutti, originario di Campobasso, nacque il primo gennaio del 1870 a Perugia, cittadino dello Stato della Chiesa. Ma il 1870 fu anche l'anno di Porta Pia. Il mondo cambiava. Morì a Perugia il 25 luglio 1949 cittadino della Repubblica che aveva contribuito a far nascere.

Nel 1870 l'Italia era fatta. Ora bisognava integrare il Mezzogiorno in Italia, non solo dal punto di vista sociale ed economico, ma anche da quello politico e culturale. Probabilmente questa è la chiave migliore per ricostruire il contributo di Presutti alla storia del nostro Paese. Egli, infatti, appartenne a quella schiera di intellettuali aperti e coraggiosi che con le loro esperienze di vita provvidero a unificare l'Università in un unico sistema di istruzione e dunque a costruire la nazione.

Il Mezzogiorno d'Italia dopo lo sfolgorante secolo illuminista di Vico e Genovesi, con la mattanza del 1799 e la restaurazione, cadde per mezzo secolo nelle mani di sovrani oscurantisti che ne determinarono l'isolamento dall'Europa e dal resto d'Italia. La loro linea politica era proprio quella dell'autarchia, di star fuori, di non contaminarsi con le idee liberali del tempo, che pure circolavano.

Finite le guerre risorgimentali nasce la «questione meridionale» intesa come consapevolezza dell'arretratezza del Mezzogiorno: l'espressione sembra sia stata utilizzata per la prima volta nel 1873 dal deputato radicale lombardo Antonio Billia. Consentite anche a me di citare il Giustino Fortunato della commemorazione parlamentare di Francesco De Sanctis del 1884: «Che esista una questione meridionale, nel significato economico e politico della parola, nessuno più mette in dubbio. C'è fra il nord e il sud della penisola nel campo delle attività umane e, quindi, per gli intimi legami che corrono tra il benessere e l'anima di un popolo, anche una profonda diversità fra il mondo intellettuale e morale».

*Professore ordinario di Diritto costituzionale-Università degli Studi di Cagliari.

Enrico Presutti fu più o meno coetaneo di Croce, Salvemini, Nitti e Orlando tutti grandi intellettuali meridionali che a diverso titolo contribuirono alla definitiva immissione del Mezzogiorno in una molteplicità di circuiti nazionali, e, quindi, a una prima riduzione delle distanze, ma soprattutto diedero impulso al sentimento di appartenere ad un'unica comunità accademica e ad un'unica nazione. Presutti e gli altri, tutti, ebbero come loro riferimento esistenziale l'Università, anche Croce che non volle mai essere professore universitario, ma che con la sua Scuola storico-filosofica napoletana fu tanta parte della cultura italiana ed europea.

Un ruolo non molto diverso da quello di Croce, ma forse oggi sottovalutato, fu svolto da Vittorio Emanuele Orlando per il diritto pubblico. Presutti non fu un suo allievo diretto, ma comunque lo ebbe a riferimento, era «il tempo» di Orlando. Quasi tutti i maggiori intellettuali meridionali coniugavano la militanza accademica con l'impegno politico, non abbandonando mai le terre di origine. Lo stesso Orlando, siciliano, fu eletto deputato nel collegio di Partinico nel 1897 e lì fu sempre rieletto finché poté, fino alle sue dimissioni dal Parlamento nel 1925. Presutti come gli altri illustri meridionali qui ricordati fu professore, deputato, sindaco di Napoli, nel dopoguerra ministro, e con essi concorse al rinnovamento della vita culturale del Paese e del Sud in particolare.

All'epoca esisteva una sola università nel Mezzogiorno continentale, quella di Napoli. Bisognerà attendere la fondazione di quella di Bari nel 1925 per averne una seconda. Poi esistevano le tre siciliane e le due sarde, ma non se le passavano granché bene. Messina, soprattutto dopo il terremoto del 1908, era in grande difficoltà e restò in uno stato semicomatoso fino alla rifondazione pugliattiana. Sassari soffriva la sua condizione ultraperiferica, ma anche Cagliari era in notevole difficoltà. Quest'ultimo ateneo, poco dopo l'Unità, fu declassato, assieme ad altre insospettabili università, come quella di Genova e Parma, ad atenei di serie B, essendo troppo elevato il costo per studente. Aimè queste parole appaiono funeste ora come allora. Tra le tante conseguenze negative vi era il fatto che i professori delle università di serie B guadagnavano il 40% in meno dei colleghi delle università di serie A. Non a caso a Cagliari nella seconda metà dell'Ottocento il Diritto costituzionale e il Diritto amministrativo furono insegnati per decenni da Serafino Soro, un avvocato locale. Ma nel 1901 si avrà il tanto agognato «pareggiamento» tra le università delle due categorie, cosicché si creano le condizioni minime perché Cagliari possa essere rivitalizzata con l'arrivo di giovani professori ad inizio carriera.

A Cagliari è chiamato ad insegnare il diritto amministrativo Federico Cammeo la cui opera è troppo nota per doverla qui richiamare. Voglio solo ricordare che nel 1993 un intero numero dei Quaderni fiorentini fu a lui dedicato con un'introduzione di Paolo Grossi e che l'articolo di apertura a firma di Massimo Severo Giannini è intitolato: «Federico Cammeo il grande». Cammeo, ebreo, nato a Milano, fu allievo del veneziano Luigi Luzzatti, un altro straordinario personaggio, più volte ministro e Presidente del Consiglio. Uno dei tre Presidenti del Consiglio ebrei della storia italiana. Luzzatti avrà la fortuna di morire nel 1927 e di non vedere lo scempio degli anni successivi. Ma nei primi decenni del secolo gli ebrei del Nord, Cammeo e Luzzatti, in virtù della comune militanza accademica e culturale, furono strettamente legati al siciliano Vittorio Emanuele Orlando, l'altro grande fondatore del diritto amministrativo e costituzionale italiano.

Ecco una rappresentazione quasi plastica di una integrazione italiana, quella del sistema universitario.

Tra la fine dell'Ottocento e i primi del Novecento il diritto costituzionale e il diritto amministrativo segneranno una vera svolta teorico-concettuale che ne definirà, nei tratti fondamentali, il loro contemporaneo modo di essere. Presutti concorre per parte sua a questo rinnovamento.

Il diritto amministrativo si consolida soprattutto in Germania e gli studiosi italiani ne ripercorrono gli itinerari. D'altra parte, in Italia le prime cattedre di diritto costituzionale risalgono al triennio giacobino, in particolare la prima in assoluto fu istituita a Ferrara nel 1797, ma, nonostante ciò, la materia continuava ad essere in sofferenza perché mancava ancora una vera e propria Costituzione, l'oggetto dello studio. O meglio in Italia era vigente uno Statuto che solo con molta buona volontà poteva essere considerato una costituzione.

Dunque, dinanzi alla tradizione millenaria del diritto privato e del diritto civile, i pubblicisti, nella seconda metà dell'Ottocento, dovevano ancora inventare il paradigma delle loro materie.

Nel 1902 sul costituzionale arrivò a Cagliari un'altra eminente personalità: Francesco Racioppi, nato nel 1862 a Moliterno, un paese del potentino meridionale. Si formò a Napoli, liceo Vittorio Emanuele e laurea in giurisprudenza alla Federico II a soli venti anni. Lavorò nelle amministrazioni centrali dello Stato, Governo e Consiglio di Stato, ebbe i primi incarichi universitari e scrisse importanti lavori sulla rappresentanza politica e in favore del suffragio universale. Nel 1895 il decisivo incontro con il milanese ebreo Luigi Luzzatti che ebbe l'occasione «di stimare sempre più quel giovane pieno di valore e di modestia» tanto da volerlo accanto a sé nelle lezioni. Condivise il metodo giuridico nel diritto pubblico proposto da Vittorio Emanuele Orlando e fu redattore per l'*Archivio del diritto pubblico e dell'amministrazione italiana* rivista fondata nel 1902 da Luzzatti ed Orlando. Nel 1901 pubblica il primo volume del suo celeberrimo *Commento alla Statuto del regno*, e riesce ad ottenere per concorso la Cattedra di Diritto Costituzionale a Cagliari. Un'altra storia di legami culturali e personali che da allora legano Nord e Sud.

In definitiva nei primi anni del '900 si forma a Cagliari una straordinaria coppia di pubblicisti e come vedremo tra poco questa alta tradizione continuerà anche dopo di loro, con Presutti ma non solo. Si tratta di tutti studiosi in qualche modo legati al circuito accademico orlandiano, potremmo dire che fossero degli *Orlando's boys*. Tra essi molti meridionali che in Cagliari trovarono una prima tappa del loro percorso universitario e contribuirono a consolidare l'uscita del Mezzogiorno dal suo ottocentesco isolamento culturale. Cammeo e Racioppi avevano studiato molto all'estero e l'estero. Soprattutto Cammeo aveva approfondito la nascita del diritto amministrativo in Germania, seguendo Kormann e soprattutto W. Jellinek. Racioppi dal canto suo portò in Italia il costituzionalismo moderno con i suoi studi sulle forme di governo e sulla rappresentanza politica e diede vita con Brunelli al celeberrimo e già citato «Commento allo statuto del Regno» pubblicato postumo nel 1909, essendo egli morto a Cagliari nel 1905. Bisogna ricordare che redigere allora un commento alla Statuto non significava comporre un'opera di ricostruzione storica, bensì lavorare su un testo giuridico vigente.

Tra il milanese Cammeo e il lucano Racioppi esisteva un sodalizio scientifico in nome di Luzzatti ed Orlando, certamente rinforzato sul piano umano dagli anni di colleganza cagliaritano. Quando Racioppi morì prematuramente Cammeo ne fece una commemorazione nell'Università di Cagliari. In essa, Cammeo, con la sua straordinaria mano, sintetizzò il contributo di Racioppi al diritto amministrativo e costituzionale ma fece anche delle notazioni di carattere personale, ricordando quando lui e Racioppi passeggiavano per i viali di Cagliari discutendo delle lezioni che facevano agli studenti. Certamente avranno parlato anche delle loro ricerche, ma Cammeo vuole ricordare il loro magistero di insegnanti. Di professori dell'Università di Cagliari, città che forse conoscevano poco ma che sembravano amare parecchio.

Dopo Racioppi, il diritto costituzionale sarà tenuto da Pietro Chimenti, da non confondersi con Chimenti che è un nome dell'oggi. Egli avrà una storia personale molto diversa da quelle di Cammeo e Racioppi. Cammeo ha una fine amarissima. Lui è Preside a Firenze dal 1935 al 1938, il suo successore come primo suo atto gli scrive una brevissima lettera con cui lo ringrazia per l'altissimo insegnamento tenuto, ma a seguito di «disposizioni superiori» lo dichiara decaduto dall'insegnamento. È il 1938, sono le leggi razziali. Cammeo morirà di crepacuore l'anno dopo. Ma forse fu una fortuna perché così non poté vedere il suicidio del figlio nel 1941 e la fine della moglie e della figlia ad Auschwitz poco dopo.

Chimenti, nato nel 1864 a Brindisi con studi a Roma, iniziò anch'egli nell'alveo della grande scuola orlandiana. Fu eletto per la prima volta nel 1900 nel collegio di Brindisi come parlamentare filogovernativo. Un altro professore meridionale, dunque, a lungo deputato e in più circostanze sottosegretario, nonché ministro delle poste del governo Nitti. Nel 1921 ottenne la nomina a senatore, ma aderì al fascismo. Nel 1926 sostenne la legittimità della decadenza dei deputati aventiniani. Insegnò a Cagliari fino al 1919, poi dimentico delle sue critiche all'antiparlamentarismo, divenne un punto di riferimento culturale del fascismo e quando nel 1938 morì, in Senato venne commemorato da Federzoni e Ciano. Un lungo percorso, sicuramente arduo, da Nitti al Regime.

Un altro pubblicista di grandissimo valore scientifico fu ordinario a Cagliari dal 1901 al 1921, anno in cui si dimise dall'insegnamento: si tratta dell'internazionalista Francesco Contuzzi, materano ma napoletano di adozione; infatti, studiò e fu sempre attivo alla Federico II. La vicenda che lo riguarda è esemplare di uno dei principali problemi che la circolazione nazionale dei docenti ha sempre posto: alcuni di essi sono presenti poco o niente nelle sedi in cui sono destinati. Diversamente dai residenti che, se del caso, possono più facilmente dissimulare il loro poco amore per l'insegnamento. L'assenza di Contuzzi fu tale che spinse la Facoltà di Cagliari a rilasciare parere negativo al momento del suo ordinariato. Lui, per un po' si fece vedere così ad acquisire il parere favorevole, ma scomparve subito di nuovo. Questa vicenda ebbe notevole risonanza come testimonia lo spazio che le dedica il Dizionario biografico della Treccani. L'assenteismo dei docenti, ma non solo quello dei non residenti, è uno dei mali endemici dell'Università, ma è stato sempre difficile da estirpare. L'assenteismo è un problema, ma non deve essere drammatizzato oltre misura soprattutto per costruire polemiche artificiose tra residenti e non residenti. Nessuna sede può rinunciare a personalità importanti, aperture,

circolazione delle idee. In definitiva, se fossi stato studente di Racioppi e Cammeo non mi sarei certo lamentato.

Completano gli anni d'oro del diritto pubblico a Cagliari due altre straordinarie figure: Ugo Forti e il nostro Enrico Presutti.

Ugo Forti insegnò a Cagliari dal 1905 al 1910, quei quattro o cinque anni necessari a questi giovani brillanti per terminare lo straordinariato e ripartire. Poi, anche Forti nel 1938 dovette lasciare l'insegnamento per le persecuzioni razziali. Rifiutò di far parte del Governo Badoglio, e però fu chiamato a presiedere le due Commissioni consultive della Costituente che dovevano delineare il quadro della struttura amministrativa dello Stato e che ebbero una grande influenza sui lavori della Costituente stessa. C'è una pagina simpatica, ancora di Massimo Severo Giannini, molto più giovane di Forti, che ricorda come quando lui segnalò a Pietro Nenni, Ministro per la Costituente, il nome di Ugo Forti per la Presidenza di quella Commissione che poi sarebbe passata alla storia, appunto, come Commissione Forti, Nenni rispose immediatamente di sì.

Tuttavia, la personalità forse più significativa degli anni di questa straordinaria trasformazione nazionale dell'Università di Cagliari fu quella di Enrico Presutti.

In questa sede stiamo cercando di dare un contributo di conoscenza ad alcuni aspetti della costruzione del nostro Stato-Nazione. Abbiamo visto come il Regno del Sud e il suo sistema universitario fossero completamente separato dal resto del Paese. Un sistema del tutto asfittico, limitato nel continente ad un solo Ateneo quello napoletano che, per quanto prestigioso, non poteva certo supplire alle necessità di territori tanto vasti e mal collegati. Inoltre, gli atenei isolani erano in grandi difficoltà. Per esplicitare la diversità tra il Nord e il Sud accademico basti contrapporre il deserto meridionale allo splendore del percorso che da Pisa conduceva a Firenze e Bologna, alla via Emilia, a Milano, Torino e Genova, senza dimenticare la propaggine veneta.

Come accennato, Cagliari nasce a nuova vita dal 1901 con il «pareggiamento», cioè la soppressione della sciagurata separazione tra università in difficoltà economiche destinate a diventare sempre più marginali, e università in salute destinate a crescere ulteriormente. Il sistema universitario nazionale, Napoli in particolare, fornisce a Cagliari la linfa necessaria. Finalmente possono arrivare giovani e valenti professori da tutta Italia, ma soprattutto dal Mezzogiorno. Prima tutti gli accademici meridionali dovevano fare la loro carriera a Napoli. Come dicevamo, con il «pareggiamento» Cagliari diventa una sede possibile per i giovani professori: Presutti era uno di questi. La sua biografia sembra fatta a posta per lumeggiare i fenomeni che stiamo illustrando: figlio degli Stati della chiesa, entra in Italia. La storia gloriosa del diritto pubblico a Cagliari nel primo quindicennio del Novecento si compie, appunto, con Enrico Presutti che insegna a Cagliari dal 1906 al 1910, con presenza assidua. Egli, seguace di Giovanni Amendola, Sindaco di Napoli in anni difficili, in quanto deputato aventiniano, fu dichiarato decaduto dall'insegnamento e già espulso dall'Università al momento del giuramento, venne reintegrato nel 1944. In quell'anno fu ministro dell'educazione e poi membro della Consulta Nazionale in quanto deputato aventiniano, appunto. Purtroppo, Presutti, per ragioni di salute, non poté godere molto della Repubblica, ma egli, pur non avendo potuto far parte della Costituente perché ormai allo stremo, deve certamente essere annoverato tra i padri della Costituzione. Come deve essere

annoverato anche tra i padri della moderna Università di Cagliari, cioè tra quella élite di giovani e brillanti professori che ai primi del '900 diedero a Cagliari l'*imprinting* di un moderno Ateneo italiano. Si trattava di professori di grande cifra culturale e di straordinario impegno civile e democratico, spesso pagato ad altissimo prezzo personale, come Presutti tra i primi. Maestri del diritto e di vita.