



**Umberto Ronga\***

## **Parlamento, rappresentanza politica, forma di governo. La lezione di Errico Presutti nell'Università di Napoli\*\***

SOMMARIO: 1. Delimitazione tematica. - 2. Notazioni biografiche e di contesto. - 3. I Maestri, le linee di pensiero, il metodo di ricerca. - 4. Il Corso di diritto costituzionale nell'Università di Napoli. - 5. La centralità del Parlamento. - 6. Conclusioni.

### **1. Delimitazione tematica**

Questo contributo approfondisce alcune delle linee di pensiero di Errico Presutti, a partire da quelle correlate ai temi del Parlamento, della rappresentanza politica e della forma di governo, muovendo dalla sua lezione nell'Università di Napoli.

Il lavoro è articolato in tre parti. La *prima* ricostruisce – dal punto di vista biografico e di contesto – le coordinate essenziali della vicenda del professore Presutti nell'Ateneo partenopeo. La *seconda* osserva le linee di pensiero maturate nel corso del *periodo napoletano*, soprattutto a partire dal rapporto con i suoi Maestri. La *terza* considera la relativa produzione scientifica, e ne sviluppa alcune linee teoriche, soprattutto a partire dalle lezioni tenute da Presutti nell'Università di Napoli. In questa parte, tra gli altri, si considerano con maggiore attenzione i suoi studi sulla rappresentanza politica e sulle vicende del Parlamento nelle dinamiche della forma di governo.

### **2. Notazioni biografiche e di contesto**

Errico Presutti<sup>1</sup> approda all'Università di Napoli nel 1913, all'età di quarantatré anni, prestandovi servizio sino all'anno accademico 1926-27, allorché, in ragione delle sue posizioni antifasciste, viene rimosso dall'insegnamento<sup>2</sup>.

---

\* Professore associato di Diritto costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Napoli Federico II.  
\*\* Il lavoro integra e amplia, sviluppandone profili ulteriori, la relazione dal titolo *Errico Presutti nell'Università di Napoli*, tenuta presso la Camera dei deputati, il 26 novembre 2021, nell'ambito del Convegno sul tema *Errico Presutti, un giurista liberaldemocratico*.

<sup>1</sup> Errico Presutti (Perugia, 12 gennaio 1870 - Roma, 25 luglio 1949) è stato un accademico, avvocato, politico, giornalista. Nella Città di Napoli è stato Consigliere comunale nel 1914; assessore dal 1914 al 1917, Sindaco 1917-1918. Deputato del Regno d'Italia per la XXVI e XXVII Legislatura. Dopo la caduta del fascismo è stato membro della Consulta nazionale e padre costituente – pur non riuscendo a intervenire ai lavori dell'Assemblea, a causa di problemi di salute. Per una riflessione più ampia, si v. A. SANDULLI, *Costruire lo stato. la scienza del diritto amministrativo in Italia*, Milano, 2009, 292-293. Per ulteriori profili della vicenda biografica di Presutti si vv., SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto stenografico*, Legislatura I, 27 luglio 1949, II tornata, 9860 ss.; CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico*, Legislatura I, 26 luglio 1949, 10962.

<sup>2</sup> In forza della legge del 24 dicembre 1925, n. 2300 “*Dispensa dal servizio dei funzionari dello Stato*”, il Ministro dell'Istruzione Fedele dispose la rimozione di Presutti dall'insegnamento, in considerazione delle sue posizioni ritenute incompatibili con le

Napoli è l'ultima tappa – intendendo considerare soltanto quelle principali – di una vicenda professionale di rara vivacità. Quello di Presutti, infatti, è un percorso articolato, in cui si intrecciano dimensioni diverse: accademica, istituzionale, forense; un percorso che restituisce il ritratto, sicuramente complesso, di una personalità dotata di un particolare spessore intellettuale, professionale, umano.

Muovendo dai tratti originari: la formazione giuridica di Presutti si svolge presso l'Università di Macerata, dove consegue la laurea in Giurisprudenza. Qui, anche in ragione di specifiche relazioni professionali – come quella con il civilista Giacomo Venezian – si dedica alla professione di avvocato<sup>3</sup>, alla quale unisce quella di giornalista<sup>4</sup>. Al contempo intraprende il percorso accademico, sino a ottenere, nel 1906, l'incarico di professore straordinario di diritto amministrativo nell'Università di Cagliari.

Negli anni trascorsi presso l'Ateneo sardo, Presutti consolida l'interesse scientifico per la prospettiva amministrativistica, approfondendo il tema della responsabilità, specie contabile, delle amministrazioni comunali, e le questioni connesse alla riforma dei consigli di prefettura<sup>5</sup> e al controllo preventivo della Corte dei Conti<sup>6</sup>: in tutti questi campi, egli mostra una non comune versatilità – attesi i suoi studi, prevalentemente privatistici e costituzionalistici<sup>7</sup> – nelle diverse discipline.

Nel 1909 si trasferisce a Messina, dove diviene ordinario di diritto amministrativo. Qui sviluppa ulteriormente i suoi studi in tema di pubblica amministrazione, occupandosi, tra gli altri, dei seguenti casi: alcuni «pretesi casi» di azione popolare in tema di municipalizzazione<sup>8</sup>; una controversia fra il comune di Bitonto e due cittadini<sup>9</sup>; la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti amministrativi impugnati nei ricorsi per revocazione innanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato<sup>10</sup>; il contratto di appalto per l'esecuzione delle opere

---

direttive politiche del regime. Tuttavia, tale rimozione non comportò la fine della sua carriera accademica: dopo la caduta del fascismo, a seguito di una considerevole mobilitazione a favore del suo reintegro senza limiti di età, fu adottato un provvedimento *ad hoc* in tal senso. Per ragioni anagrafiche, a Presutti non risultava applicabile il *favor* previsto dall'art. 19, co. 2 del r.d.l. n. 9 del 16 gennaio 1944, relativo alla riammissione in servizio, senza limiti di età, per i professori dispensati per motivi politici che, al momento della riassunzione, avessero superato il 75° anno di età. Tuttavia, «considerata l'insigne figura di maestro e di cittadino del Prof. Presutti» venne disposta, con decreto del Ministro per l'Educazione nazionale del 25 dicembre 1944, l'estensione dell'applicazione di tale regime normativo. Sul punto, si v. *Ivi*, 292.

<sup>3</sup> Svolge la professione di avvocato nella Città di Campobasso.

<sup>4</sup> Quale caporedattore del quotidiano Roma; sul punto, cfr. A. SANDULLI, *Costruire lo stato. la scienza del diritto amministrativo in Italia*, cit., 292.

<sup>5</sup> Cfr. E. PRESUTTI, *Le responsabilità contabili nelle amministrazioni comunali e la riforma dei consigli di prefettura*, in *Diritto e Giur.*, VIII, 35, 41, 1906.

<sup>6</sup> Mentre, al riguardo, si v. ID., *Il controllo preventivo della Corte dei conti sulle spese pubbliche*, Torino, 1908.

<sup>7</sup> Si considerino, tra gli altri, i seguenti studi: ID., *Le associazioni religiose in Francia*, Napoli, 1901; ID., *L'istituto dell'usufrutto e l'elemento sociale*, Torino, 1901; ID., *La necessità della difesa individuale nel diritto pubblico: prolusione*, Torino, 1901; ID., *Lo stato moderno*, Napoli, 1901; ID., *La crisi attuale*, Napoli, 1894; ID., *Lo Stato parlamentare ed i suoi impiegati amministrativi*, Napoli, 1899; ID., *Il Comune e gli altri enti locali amministrativi*, Roma, 1892; ID., *Alcune idee intorno alla causa dell'obbligazione nei contratti (artt. 1119 a 1122 C. Civ.)*, in *Giur. it.*, 4-1889, 35; ID., *Projet d'amortissement de la dette française*, Perugia, 1875.

<sup>8</sup> Sul punto, si v. ID., *Su alcuni pretesi casi di azione popolare in tema di municipalizzazione*, Città di Castello, 1909.

<sup>9</sup> Il caso è rinvenibile in ID., *Pel comune di Bitonto resistente contro Speranza Luigi fu Carlo e Iacopo Giacinto di Francesco ricorrenti*, Bitonto, 1910.

<sup>10</sup> Si tratta dell'opera ID., *La sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato nei ricorsi per revocazione innanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato*, Città di Castello, 1911.

pubbliche<sup>11</sup>. Contestualmente, sul piano accademico, si occupa dei principi fondamentali della scienza dell'amministrazione, cui dedica un volume, pubblicato nel 1910<sup>12</sup>.

Nell'Università di Napoli, invece, insegna diritto costituzionale: come professore incaricato nel biennio 1913-1915; poi come titolare della Cattedra, succedendo a uno dei suoi Maestri, Giorgio Arcoleo<sup>13</sup>; e, allo stesso tempo, conserva l'insegnamento di diritto amministrativo<sup>14</sup>.

L'Ateneo napoletano, specie nel periodo in discorso, si colloca in un contesto particolarmente vivace dal punto di vista culturale e scientifico. Anche la dimensione cittadina, in stretto raccordo con quella accademica, reca i segni di tale vivacità, che dalla città di Napoli permea la Facoltà di Giurisprudenza dell'Ateneo federiciano, riconosciuta come «la migliore d'Italia»<sup>15</sup>.

Gli anni napoletani rappresentano forse il momento di maggiore produttività scientifica di Errico Presutti: in essi, in particolare, egli consolida un metodo analitico orientato alla congiunzione tra analisi teorica e dato fattuale; nonché alla contaminazione tra discipline, dimostrando specifica padronanza nell'impiego delle categorie del diritto costituzionale e amministrativo.

Sono ascrivibili a questo periodo alcuni suoi studi: quelli correlati ai temi della rappresentanza politica, dei sistemi elettorali, delle funzioni parlamentari di controllo sull'attività dell'Esecutivo; nonché, un importante tentativo di sistematizzazione dei principi fondamentali della scienza amministrativa e dei profili problematici della legislazione in materia di enti pubblici e delle amministrazioni territoriali.

Più nel merito: Presutti compie uno studio sull'equità della ripartizione in collegi della circoscrizione elettorale italiana, evidenziandone alcune disfunzioni<sup>16</sup>. Successivamente – mantenendo vivo l'interesse per lo studio del diritto amministrativo – lavora con Fagiolari<sup>17</sup> alla redazione di un commentario della nuova legge comunale e provinciale<sup>18</sup>. Ancora, in continuità con alcuni studi condotti nel periodo messinese, si occupa del tema della tassabilità del reddito dell'acquedotto del Comune di Pozzuoli, prendendo le mosse da una controversia tra l'ente e l'agente delle imposte<sup>19</sup>.

Nel 1916, Errico Presutti pubblica, per le edizioni Tocco, una raccolta delle lezioni di diritto costituzionale tenute a partire dall'anno accademico 1914-1915; successivamente, partecipa alle

<sup>11</sup> Cfr. ID., *Contratto di appalto per la esecuzione di opere pubbliche. Risoluzione in danno dell'amministrazione per l'inadempienza di queste*, Milano, 1912.

<sup>12</sup> ID., *Principi fondamentali di scienza dell'amministrazione*, Milano, 1910.

<sup>13</sup> Ne dà conto A. SANDULLI, *Costruire lo stato. la scienza del diritto amministrativo in Italia*, cit., 292.

<sup>14</sup> Tale circostanza è rievocata da Stefano Maria Cicconetti, nella lettera al quotidiano *La Repubblica*, del 23 aprile del 2000.

<sup>15</sup> In tal senso, si v. F. LANCHESTER, *Intervista a Giuseppe Guarino*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2-2020, 4, in cui Giuseppe Guarino, nel ricordo della sua vicenda biografica, si riferisce anche a quel periodo storico dell'Accademia napoletana.

<sup>16</sup> Sul punto, E. PRESUTTI, *La circoscrizione elettorale italiana è ingiusta?*, in *Giornale degli economisti e Rivista di statistica*, 46-1913, 469-474.

<sup>17</sup> Giuseppe Fagiolari (Perugia, 11 maggio 1875 - Roma, 29 dicembre 1950) è stato un giurista, magistrato, consigliere di Stato, politico (9 novembre 1933 - 23 novembre 1938). Cfr. <https://notes9.senato.it/Web/senregno.NSF/d7aba38662bfb3b8c125785e003c4334/79d514171d3b91664125646f005b7be8?OpenDocument>.

<sup>18</sup> E. PRESUTTI-G. FAGIOLARI, *Commentario sistematico della nuova legge comunale e provinciale*, Roma, IV, 1914.

<sup>19</sup> E. PRESUTTI, *Per il comune di Pozzuoli contro l'agente delle imposte: sulla tassabilità del preteso reddito dell'acquedotto comunale*, Pozzuoli, 1915.

conferenze dei soci del Circolo Giuridico di Napoli sulla legislazione di guerra, approfondendo il tema della concezione degli eventi bellici nel diritto pubblico italiano<sup>20</sup>.

Nel 1922, ancora, lavora alla redazione di un manuale di diritto costituzionale<sup>21</sup> e alla pubblicazione di due studi: uno sul tema del controllo parlamentare finanziario<sup>22</sup>; l'altro su quello del decreto-legge<sup>23</sup>.

La già considerevole produzione scientifica di Presutti si sviluppa con ulteriori studi in ambito amministrativistico: nel 1927, svolge un'analisi sui conflitti di giurisdizione fra tribunali ordinari e altre giurisdizioni speciali, disciplinati dall'art. 3 della legge 31 marzo 1887<sup>24</sup>; nel 1930, invece, con Vittorio Emanuele Orlando, si occupa della redazione del *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*<sup>25</sup>.

Da quanto, pur in sintesi, considerato viene in rilievo l'attitudine di Presutti per la contaminazione interdisciplinare: una propensione che, come si intravede anche negli sviluppi di questa ricerca, appare come la conseguenza diretta delle relazioni scientifiche con i suoi Maestri, a partire da Arcoleo e Mortara, la cui influenza si rivela determinante.

### **3. I Maestri, le linee di pensiero, il metodo di ricerca**

Infatti, per comprendere le linee di pensiero e il metodo di ricerca di Presutti, occorre muovere proprio dalle relazioni che egli sviluppa con gli studiosi che ne hanno segnato la formazione accademica, a partire da alcuni dei suoi Maestri.

Al riguardo, in primo luogo, merita considerare la figura di Giorgio Arcoleo<sup>26</sup>, di cui Presutti è allievo, forse il prediletto, e al quale succede nella titolarità della Cattedra di diritto costituzionale nel 1915.

<sup>20</sup> In quell'occasione Presutti interviene sul tema della delega di poteri straordinari all'Esecutivo; e ne offre una sistematizzazione, a partire dalle modifiche introdotte nell'ordinamento italiano durante il primo conflitto mondiale. In tale opera di sistematizzazione, isola alcune disposizioni, secondo alcuni gruppi: il primo inteso a disciplinare «la condotta dei cittadini di fronte agli Stati belligeranti e la posizione giuridica nei rapporti con lo Stato e con i cittadini italiani dei sudditi degli Stati» con i quali l'Italia era entrata in guerra; il secondo orientato a regolare la «costituzione e l'ordinamento» delle forze armate; il terzo finalizzato alla disciplina del «governo del territorio nemico occupato» dalle truppe italiane; il quarto orientato alla deroga delle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato; il quinto, di prevenzione e attenuazione dei danni sociali causati dal conflitto bellico; il sesto, infine, volto a regolare le possibili controversie fra pubbliche amministrazioni, appaltatori e concessionari. ID., *La guerra ed il diritto pubblico interno italiano*, in AA.VV., *La legislazione di guerra*, Circolo giuridico di Napoli – Conferenze tenute nell'anno 1915-1916 dai soci, Napoli, 1916, 86-93.

<sup>21</sup> ID., *Istituzioni di diritto costituzionale*, Napoli, 1922.

<sup>22</sup> Si tratta di ID., *Il controllo parlamentare finanziario*, in *Rivista di politica economica*, 12-1922, 537-543.

<sup>23</sup> Cfr. ID., *La questione dei decreti-legge*, in *Rivista di politica economica*, 12-1922, 217-223.

<sup>24</sup> Cfr. ID., *L'art. 3 n. 3 della legge 31 marzo 1877*, Città di Castello, 1927 - Estratto da *Il Foro Italiano*, Vol. 52, 1927, 225 ss.

<sup>25</sup> Cfr. ID.-V.E. ORLANDO, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1930.

<sup>26</sup> Giorgio Arcoleo (Caltagirone, 15 agosto 1848 - Napoli, 7 luglio 1914) è stato un avvocato, accademico, politico, letterato. In particolare: è stato professore di diritto costituzionale nelle Università di Parma, Palermo e Napoli. Deputato nella XV e nella XVI Legislatura. Senatore del Regno, impegnato, tra l'altro, nella partecipazione alle attività per la revisione del Regolamento interno e del Regolamento della Camera Alta. Cfr. T.E. FROSINI, *Giorgio Arcoleo, un costituzionalista in Parlamento*, in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Discorsi parlamentari di Giorgio Arcoleo*, Bologna, 2005.

Benché appaia difficile, e inevitabilmente riduttivo, compiere una selezione delle coordinate teoriche di maggior pregio scaturite da questo osservatorio, è tuttavia possibile isolare almeno qualche linea, per così dire, di maggiore influenza, nella relazione scientifica tra Arcoleo e Presutti.

La *prima* riguarda l'interesse per la dimensione comparatistica<sup>27</sup>; la *seconda* – evocativa anche di specifici profili di metodo su cui si ritornerà – riguarda una concezione dinamica del diritto, che muove dalla congiunzione tra profilo normativo e processo storico: una concezione evidente nel pensiero di Arcoleo, fondata sull'idea di un ordinamento costituzionale non ancorato a presupposti astratti e fermi nel tempo, ma condizionato dinamicamente dalle «forze vive che si muovono nella società»<sup>28</sup>.

Tale prospettiva è ben presto fatta propria da Presutti: la sua sensibilità culturale e il suo metodo di ricerca si riconoscono – volendo impiegare le categorie attuali – per una vocazione alla *contaminazione interdisciplinare*. Un metodo, soprattutto, tutt'altro che scontato per quel tempo, fondato sulla congiunzione tra dato teorico e fattuale, nonché sulla «necessaria correlazione che si stabilisce fra il diritto pubblico e la scienza politica in ogni situazione storica»<sup>29</sup>. Viene così in rilievo, con una certa portata anticipatrice, quella correlazione che condurrà agli studi sui fattori di condizionamento degli istituti del diritto pubblico; sulle dinamiche e le tensioni della forma di governo; sulle ipotesi di teorizzazione del costituzionalismo, quale fattore di limitazione del potere e presidio delle libertà individuali e collettive<sup>30</sup>.

Queste contaminazioni trovano specifico riscontro in Arcoleo: alcuni suoi studi, soprattutto sul rapporto tra *Diritto e politica*, considerano la dimensione parlamentare e le relative procedure<sup>31</sup>, con un approccio analitico «antiformalista»<sup>32</sup>. Si tratta di un metodo contrapposto a quello «giuridico»<sup>33</sup> di *matrice orlandiana*<sup>34</sup>, improntato alla interlocuzione «tra diritto costituzionale e

<sup>27</sup> Benché il confronto con Arcoleo abbia sicuramente rafforzato l'attenzione di Presutti verso la comparazione, in alcuni suoi studi precedenti è già rinvenibile questa sensibilità. Ad esempio, si v. il lavoro monografico E. PRESUTTI, *Le associazioni religiose in Francia*, Napoli, 1901; oppure, in diverso ambito tematico, ID., *I sistemi di scrutinio ed i partiti politici*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 68-1902, in cui sono analizzate le dinamiche partitiche nell'esperienza italiana, tedesca, inglese. Ancora: se si riguarda la struttura del Corso di diritto costituzionale Presutti nell'Università di Napoli (cfr. *infra* par. 5), si nota il costante riferimento alle esperienze ordinamentali differenti; cfr. ID., *Diritto costituzionale: [lezioni dell'] anno scolastico 1914-1915*, Napoli, 1915.

<sup>28</sup> Cfr. S. PRISCO, *Giorgio Arcoleo, un costituzionalista tra storia e politica*, in *Rivista AIC*, 3-2012, 5.

<sup>29</sup> Così T.E. FROSINI, *Giorgio Arcoleo, un costituzionalista in Parlamento*, cit., 7.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> Si considerino, a titolo esemplificativo, i temi delle procedure di bilancio, del sindacato parlamentare; oppure quelli della composizione e del funzionamento del Senato; ancora, i temi connessi al ruolo del Gabinetto nei governi parlamentari. Su questi profili, anche per ulteriori apprendimenti, si vv. G. ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato e il sindacato parlamentare*, Napoli, 1880; ID., *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, Napoli, 1881; ID., *Le inchieste parlamentari*, in *Annuario delle scienze giuridiche, sociali e politiche*, 2-1882, 175 ss.; ID., *Diritto costituzionale: dottrina e storia*, Napoli, 1907.

<sup>32</sup> In tal senso, T.E. FROSINI, *Giorgio Arcoleo, un costituzionalista in Parlamento*, cit., 7.

<sup>33</sup> Così E. OLIVITO, *Riunioni, associazioni e partiti politici nel pensiero di Giorgio Arcoleo*, in *Rivista AIC*, 3-2017, 1.

<sup>34</sup> Impernata sulla «chiusura disciplinare della giuspubblicistica nella cittadella di un diritto ripiegato su sé», come si legge *Ibidem*, nonché a significare la «prevalenza della dogmatica giuridica nella trattazione del diritto pubblico» e di quella, «strettamente connessa alla precedente, della modellistica tedesca ispirata alle opere dei teorici dello Stato di diritto», così T.E. FROSINI, *Teoremi e problemi di diritto costituzionale*, Padova, 398. Ancora, per una riflessione più ampia, sulla prospettiva metodologica di Orlando, si v. C. DE FIORES, *Ascesa e declino del metodo orlandiano*, in *Rivista AIC*, 4-2017, 1 ss.

politica costituzionale»<sup>35</sup>, e connotato dalla «declinazione storica degli istituti di diritto pubblico, condizionati dalle forze sociali nella loro dialettica in svolgimento»<sup>36</sup>.

In secondo luogo, assume specifica rilevanza il rapporto di Presutti con Lodovico Mortara<sup>37</sup>, il quale, dopo gli anni di insegnamento nell'Università di Pisa, opera a Napoli dal 1898 al 1903<sup>38</sup>, coprendo gli insegnamenti di procedura civile e di ordinamento giudiziario<sup>39</sup> (che poi lascerà, nel 1903, per entrare in Magistratura<sup>40</sup>).

Anche in ragione del confronto con Mortara, Presutti si occupa del principio di eguaglianza – anche in questo caso con un approccio dinamico – osservandone, in particolare, la dimensione sostanziale.

Questa prospettiva, che riflette in parte la sensibilità del Mortara accademico, avvocato e futuro magistrato, si traduce esplicitamente nella «necessaria tendenza» alla riduzione delle diseguaglianze unita alla «necessaria aspirazione [del loro] totale cancellamento»<sup>41</sup>. È un angolo di osservazione del principio di eguaglianza che si intravede nello stesso Presutti, anche nell'ambito del commento all'art. 24 dello Statuto albertino<sup>42</sup>. Allo scopo di rappresentare l'esigenza di assicurare la realizzazione della persona anche attraverso la tutela dell'eguaglianza sostanziale, Presutti critica lo Statuto: nella parte in cui garantisce l'eguaglianza meramente formale, egli rileva che, pur riconoscendo «l'eguaglianza di fatto fra tutti i cittadini [...] importava soltanto che la legge fosse eguale per tutti» senza «frapporre ostacoli né largire, a beneficio di categorie speciali di cittadini, particolari agevolazioni all'espletamento della attività di cui l'individuo è capace»<sup>43</sup>.

È dunque tenendo conto degli intrecci tematici e metodologici, con le prospettive culturali di Arcoleo e Mortara, che si rintraccia l'idea di Presutti di osservare la realtà sociale e politica, ancor prima che giuridica, da un angolo di analisi non scontato, specie per quel tempo. La sua prospettiva apre a orizzonti più ampi rispetto a quelli ancorati alle resistenze di una certa dottrina

<sup>35</sup> Cfr. M. FIORAVANTI, *Costituzione, Stato e politiche costituzionali nell'opera di Giorgio Arcoleo*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 15-1985, 361.

<sup>36</sup> Così, T.E. FROSINI, *Giorgio Arcoleo, un costituzionalista in Parlamento*, cit., 7.

<sup>37</sup> Lodovico Mortara (Mantova, 16 aprile 1855-Roma, 1 gennaio 1937) è stato un accademico, avvocato, magistrato, politico italiano. È stato professore di procedura civile nell'Università di Bologna; professore di procedura civile, ordinamento giudiziario, diritto costituzionale e amministrativo nell'Università di Pisa; professore di procedura civile nell'Università di Napoli. Nel 1903 è diventato Magistrato, svolgendo le funzioni, tra l'altro, di consigliere e poi presidente della Corte di Cassazione. Nel 1910 è stato nominato senatore del Regno, cui è seguita la nomina a Ministro della Giustizia nel primo Gabinetto Nitti nel biennio 1919-1920. Sul punto, si v. N. PICARDI, *Mortara, Lodovico*, in AA.VV., *Dizionario Biografico degli Italiani*, Roma, 2012, 77. Per un'analisi più ampia sulle ragioni che spinsero Mortara ad abbandonare l'insegnamento universitario si v. F. CIPRIANI, *Le dimissioni del professore Mortara e i 'germanisti' del preside Scialoja*, in *Riv. dir. proc.*, 45-1990, 770 ss.

<sup>38</sup> Cfr. G. SCARSELLI, *Lodovico Mortara, l'avvocato che diventò primo presidente di Corte di Cassazione*, in *Iudicium, Il processo civile in Italia e in Europa*, 18 maggio 2021.

<sup>39</sup> Cfr. N. PICARDI, *Mortara, Lodovico*, in AA.VV., *Dizionario Biografico degli Italiani*, cit., 77.

<sup>40</sup> La circostanza del passaggio dall'attività accademica a quella giudiziaria non rimase priva di stupore nella comunità accademica. Lo ricorda P. CALAMANDREI, *L. M.*, in *Rivista di diritto civile*, 39-1937, 446 ss., nonché, N. PICARDI, *Mortara, Lodovico*, cit., 77.

<sup>41</sup> Così L. MORTARA, *La lotta per l'uguaglianza. Prolesione al corso di Diritto costituzionale*, Pisa, 1889, 26.

<sup>42</sup> Esso recava in tal senso: «Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge. Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammissibili alle cariche civili, e militari, salve le eccezioni determinate dalle Leggi».

<sup>43</sup> Così E. PRESUTTI, *Diritto costituzionale: [lezioni dell'] anno scolastico 1914-1915*, cit., 208.

dei primi anni del Novecento<sup>44</sup>: conduce oltre il perimetro di quel «dogmatismo»<sup>45</sup>, secondo cui un sistema di regole costituzionali è altro rispetto al contesto storico, politico, sociale in cui quelle regole si collocano.

In ragione di queste acquisizioni analitico-culturali, Presutti interviene fermamente sul tema dell'eguaglianza, proponendone una interpretazione in chiave dinamico-sostanziale<sup>46</sup> (quella che, in termini di ulteriori e più ampi, caratterizzerà la formulazione del modello di cui all'art. 3, comma secondo, della Costituzione<sup>47</sup>). Insomma, se collocati nell'esperienza odierna, quegli approcci analitici e quei modelli teorici, così come la concezione del principio di eguaglianza in chiave dinamica e la portata normativa ma anche politico-culturale dell'articolo 3 della Costituzione italiana<sup>48</sup>, hanno trovato accoglimento e sviluppo nelle principali tesi della dottrina contemporanea<sup>49</sup>.

Una prospettiva difficile, problematica, talvolta per forza di cose incompleta, ma sicuramente coraggiosa e lungimirante: probabilmente tutto ciò ha consentito a Presutti di intercettare, e in alcuni casi anticipare, alcune delle principali linee di sviluppo dell'evoluzione dei principi fondamentali dell'ordinamento.

#### 4. *Il Corso di diritto costituzionale nell'Università di Napoli*

Punti di chiara emersione di queste modalità analitiche sono rinvenibili nella produzione scientifica di Presutti nel *periodo napoletano* e nelle lezioni tenute durante il Corso di diritto costituzionale nell'anno accademico 1914-1915<sup>50</sup>.

Quanto al metodo, in particolare nel volume che raccoglie quelle lezioni, Presutti muove proprio dalla constatazione della necessità di *storificare* la scienza giuridica, in particolare la disciplina pubblicistica, e costituzionalistica in ispecie<sup>51</sup>.

Questa tensione emerge, inoltre, nell'articolazione del Corso: ventitré lezioni in cui, oltre a trattare i tradizionali istituti della disciplina, dedica specifica e problematica attenzione alla forma

<sup>44</sup> Così S. PRISCO, *Giorgio Arcoleo, un costituzionalista tra storia e politica*, cit., 5.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> Al riguardo, per un'analisi più ampia, si v. N. DE FEDERICIS, *Lo Stato contemporaneo tra democrazia e liberalismo*, in *Il Politico*, 3-1997, 381 ss.

<sup>47</sup> Com'è noto, circa il principio di eguaglianza e le sue interpretazioni, la letteratura è molto vasta. Tra gli altri, si v. C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione italiana*, Padova, 1953; L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965; G.U. RESCIGNO, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in A.A.VV., *Annuario 1998 dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Padova, 1999; G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009.

<sup>48</sup> Al riguardo, si v. C. CURCIO, *Eguaglianza*, in *Enc. Dir.*, XIV, Milano, 510 ss.

<sup>49</sup> Sul punto, si v. M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 1-2013, 1 ss.

<sup>50</sup> Le lezioni sono raccolte nel volume E. PRESUTTI, *Diritto costituzionale: [lezioni dell'] anno scolastico 1914-1915*, cit., conservato presso la Biblioteca di Area Giuridica dell'Università degli Studi di Napoli Federico II.

<sup>51</sup> Infatti, come scrive *Ivi*, 15, il «Diritto costituzionale studia istituti giuridici che assumono particolari modalità di attuazione sotto l'influsso di fattori politici»; in questa prospettiva «non è possibile comprendere queste modalità se non si conoscono i fattori politici che le determinano, e i bisogni a cui rispondono da una parte e dall'altra gli istituti fondamentali cui esse si innestano».

di stato e al principio della separazione dei poteri, riflettendo, con le categorie del tempo, sulle possibili declinazioni del rapporto tra *autorità* e *libertà*: con ciò dando prova, ancora, di una specifica ispirazione culturale e ideale, specie in contrapposizione al fascismo<sup>52</sup>.

In continuità, uno dei principali temi di indagine di Presutti, lo si è anticipato, riguarda la rappresentanza politica. Un ambito, questo, di ideale congiunzione di alcune delle dimensioni più sopra considerate: quella *teorica*, che peraltro si segnala come fattore di continuità delle coordinate scientifiche maturate nel dialogo con Arcoleo; quella *applicativa*, che risente della sensibilità istituzionale, parlamentare in ispecie, di Presutti, e che sembra mettere in rilievo il pensiero maturato nel confronto con Mortara.

Indagando le vicende della rappresentanza a partire da quelle riserve antifasciste che andava sempre più maturando ed esplicitando, Presutti ne analizza criticamente le dinamiche<sup>53</sup>. Ne rileva, tra gli altri, almeno due fattori di disfunzionalità: uno sulla relazione tra Stato, popolo e organi<sup>54</sup>; un altro sulla configurazione giuridica di questi ultimi. In particolare, egli critica la debolezza rappresentativa dell'assetto politico-istituzionale: in tal senso, afferma contrarietà verso un modello che «non abbia mezzo di manifestare la propria volontà se non per mezzo di organi»<sup>55</sup>. Infatti, nella ricostruzione di Presutti lo Stato si compone di «una molteplicità di soggetti di diritto»<sup>56</sup>, che si collocano «nello Stato» pur senza coincidervi<sup>57</sup>. Altresì egli sottolinea la debolezza di quel modello, in ispecie dal punto di vista delle prerogative del popolo, pretermesse innanzi ad assetti ritenuti oligarchici e autoreferenziali<sup>58</sup>.

<sup>52</sup> Nel merito, il Corso di diritto costituzionale di Presutti era articolato come segue: *La delimitazione, il contenuto ed il carattere del diritto costituzionale* (Lezione I); *Le collettività umane a base territoriale* (Lezione II); *Lo Stato e gli enti locali autarchici; lo Stato e la sovranità* (Lezione III); *Gli elementi e gli istituti fondamentali dello Stato: a) il territorio; b) il popolo* (Lezione IV); *Gli elementi e gli istituti fondamentali dello Stato: c) l'ordinamento giuridico* (Lezione V); *Il contenuto giuridico del principio di divisione dei poteri* (Lezione VI); *Il secondo lineamento fondamentale del moderno Stato libero: i diritti pubblici subiettivi dei singoli* (Lezione VII); *La classificazione dei diritti pubblici subiettivi dei singoli; i singoli diritti di libertà* (Lezione VIII); *La libertà di associazione* (Lezione IX); *Le garanzie delle libertà individuali; il carattere delle norme che limitano la libertà e le proprietà individuali* (Lezione X); *La protezione giuridica dei diritti di libertà in ispecie ed in genere dei diritti pubblici subiettivi dei singoli* (Lezione XI); *Il contenuto giuridico del terzo lineamento fondamentale del moderno Stato libero: l'elettività degli organi* (Lezione XII); *Le varie forme di governo libero* (Lezione XIII); *L'ordinamento dei pubblici poteri in Italia – La storia, il carattere e le fonti del diritto costituzionale italiano* (Lezione XIV); *Il Capo dello Stato* (Lezione XV); *Funzioni del Capo dello Stato* (Lezione XVI); *Il re ed il potere esecutivo* (Lezione XVII); *Il Parlamento* (Lezione XVIII); *La Camera Alta o Senato* (Lezione XIX); *La Camera dei deputati* (Lezione XX); *Le funzioni del Parlamento* (Lezione XXI); *La Corte dei Conti quale organo coadiutore del Parlamento* (Lezione XXII); *Il potere giudiziario* (Lezione XXIII).

<sup>53</sup> Cfr., E. PRESUTTI, *Diritto costituzionale: [lezioni dell'] anno scolastico 1914-1915*, cit., 95. Sul tema della rappresentanza, per ulteriori apprendimenti, cfr. F. LANCHESTER, *Teoria e prassi della rappresentanza politica nel ventesimo secolo*, in S. ROGARI (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo*, Firenze, University Press, 2006; cfr. S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3, 2017.

<sup>54</sup> Presutti, nell'ambito di alcune riflessioni più ampie, muove criticamente circa le «antiche dottrine tedesche» che, unitamente ad alcune visioni maturate durante la Rivoluzione francese, contribuirono a porre le basi per la definizione di una teoria organica della rappresentanza. Si trattava di modelli che, «ripudiando il dogma della sovranità popolare, affermavano la esistenza nello Stato [...] di un organo [...] in cui risiederebbe la potestà [...] e di cui tutti gli altri sarebbero rappresentati o commessi», non contemplando ipotesi di partecipazione, diretta o meno indiretta, dei cittadini; così, Cfr. E. PRESUTTI, *Diritto costituzionale: [lezioni dell'] anno scolastico 1914-1915*, cit., Cfr. E. PRESUTTI, *Diritto costituzionale: [lezioni dell'] anno scolastico 1914-1915*, cit., 95.

<sup>55</sup> *Ivi*, 98.

<sup>56</sup> *Ivi*, 101.

<sup>57</sup> *Ivi*, 100.

<sup>58</sup> Per ulteriori apprendimenti sul tema, si v. S. ROMANO, *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, in *Scritti minori*, I, Milano, 1990; oppure a quelle di O. RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo dello Stato*, Napoli, 1912.

Emergono, anche al riguardo, ulteriori ragioni a supporto della capacità prospettica di Presutti: in continuità con Arcoleo<sup>59</sup>, e stavolta anche con Orlando<sup>60</sup> e Miceli<sup>61</sup>, viene in rilievo la concezione di un modello rappresentativo *di diritto pubblico* diverso, in cui gli organi dello Stato sono soggetti titolari del potere di compiere atti *in nomine proprio* ma nell'interesse della collettività<sup>62</sup>. L'elemento connotativo di questa impostazione si traduce, in sostanza, nella vocazione della rappresentanza ad agire in favore dell'interesse generale, in contrapposizione dialettica rispetto a determinate visioni privatistiche<sup>63</sup>.

In questo quadro, Presutti elabora una critica molto severa nei confronti dei partiti politici. Certo, ancora in questo caso, occorre muovere da una specifica contestualizzazione delle sue analisi che, sul punto, si pongono in sostanziale continuità con alcune tesi, come quelle di Laband e di Jellinek<sup>64</sup>. Egli, infatti, ipotizza un modello rappresentativo non ancorato (o almeno non completamente) alla intermediazione partitica, di cui denuncia gli assetti oligarchici, quali *fattori di squilibrio* del modello rappresentativo. In questo contesto Presutti compie ulteriori studi sui sistemi elettorali, che intercettano significativamente questa critica ai partiti: in quelle sedi egli spiega infatti che quei metodi – qualificati financo come clientelari – finiscono per limitare «la libertà di scelta degli elettori»<sup>65</sup>.

## 5. La centralità del Parlamento

Tra i diversi filoni tematici considerati da Presutti, di cui sopra si è detto almeno per linee generali, assume specifico interesse quello relativo alla dimensione parlamentare. Rivelandolo, ancora in questo caso, una specifica attitudine all'osservazione della prassi, accanto agli studi sulla forma di governo, Presutti compie indagini puntuali sulle procedure parlamentari e, più in generale, sul funzionamento dell'attività del Parlamento.

<sup>59</sup> Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. *passim* C. TRIMARCHI, *Il progetto politico-istituzionale di Giorgio Arcoleo*, Bologna, 2016.

<sup>60</sup> Cfr. V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano, 1954, 417 ss.

<sup>61</sup> Cfr. V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, 1891, 133-183.

<sup>62</sup> Cfr. E. PRESUTTI, *Diritto costituzionale: [lezioni dell'] anno scolastico 1914-1915*, cit., 101.

<sup>63</sup> *Ivi*, 98. In continuità con le tesi di Arcoleo, l'A. estende agli organi elettivi e anche a quelli non elettivi il potere di compiere atti nell'interesse della collettività, ponendo un ulteriore elemento di differenziazione con il modello teorico elaborato durante la Rivoluzione francese. Come rilevato dallo stesso Presutti, infatti, i filoni di pensiero del periodo rivoluzionario distinguevano nettamente la posizione giuridica di organi elettivi e di quelli non elettivi: solo i primi, infatti, venivano ritenuti in grado di esprimere la volontà popolare. Per un'analisi più ampia, si v. G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale. Diritto e storia*, Napoli, 1904, 150-151.

<sup>64</sup> Al riguardo, si v. A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino*, in *Quaderni costituzionali*, 4-2008, 861.

<sup>65</sup> In tema, le analisi critiche di Presutti vanno ancorate ai suoi studi sui sistemi elettorali. Oltre alle disfunzioni legate all'assetto, al funzionamento e alla struttura organizzativa dei partiti politici, ragionando sulla disarticolazione, talvolta dialettica, che si produce tra il meccanismo dell'uninominalità e quello della selezione partitica, Presutti individua nella ripartizione dei collegi sul territorio nazionale un ulteriore fattore di malfunzionamento del sistema rappresentativo. In tal senso, si v. E. PRESUTTI, *La circoscrizione elettorale italiana è ingiusta?*, cit., 1 ss. E, soprattutto, si v. ID., *I sistemi di scrutinio ed i partiti politici*, cit., 337, ove evidenzia alcuni squilibri nel sistema della *rappresentanza politica* causati dall'«impero, spesso tirannico» delle clientele e dei partiti politici, i quali, secondo l'A., si rivelavano in grado di «restringere la libertà di scelta degli elettori». *Ivi*, 345.

A partire da questi studi, e senza dubbio dall'esperienza politico-istituzionale maturata a livello locale e nazionale, Presutti assume il punto di vista del Parlamento – com'è evidente: della Camera elettiva – di cui difende costantemente la centralità, sia in sede scientifica, sia in quella istituzionale<sup>66</sup>. Anche nell'ambito di analisi relative a snodi specifici della vita parlamentare e delle relative procedure – come quelli dell'attività di bilancio o dell'attività ispettiva – opera per la sistematica valorizzazione del campo di azione delle sedi legislative.

In particolare, valorizza i fattori che qualificano *formalmente* e rendono *sostanzialmente* il Parlamento la sede privilegiata per la definizione dell'indirizzo politico-legislativo: ciò, dunque, sia in ragione delle sue prerogative, specie in ordine alla funzione legislativa; sia in ragione delle forme di coordinamento relative alle decisioni del Re e del Gabinetto.

---

<sup>66</sup> L'attività parlamentare di Presutti – svolta in coincidenza con il periodo di insegnamento ricoperto presso l'Ateneo federiciano – è utile per comprendere alcune principali linee teoriche del suo pensiero. Nell'ambito degli interventi tenuti da deputato, Presutti insiste nella valorizzazione del ruolo del Parlamento. Si, pensi, per fare solo qualche esempio, all'intervento di Presutti durante la discussione sul disegno di legge in materia di esercizio provvisorio degli stati di previsione dell'entrata e della spesa per l'anno finanziario 1921-1922; oppure alla relazione svolta durante la discussione sulla conversione del decreto luogotenenziale 3 settembre 1916, n. 1158, recante modificazioni al testo unico delle leggi sul credito fondiario. Nel primo caso, dopo aver ribadito la necessità di raggiungere l'equilibrio di bilancio, Presutti denunciava la facilità con cui gli organi amministrativi potevano eccedere rispetto agli stanziamenti autorizzati dal Parlamento in sede di definizione della legge di bilancio o con le leggi speciali. Più nello specifico, rilevava la notevole compressione degli spazi decisionali del Parlamento nei casi in cui si trovasse ad approvare atti dell'amministrazione in deroga alle spese approvate in sede di definizione della legge di bilancio, già suscettibili di produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi. In questi casi, infatti, l'organo legislativo non poteva che «accompagnare l'approvazione e la ratifica dell'impegno illegalmente assunto con una più o meno ipocrita deplorazione», non potendo valutare «l'utilità assoluta di quella spesa» in relazione a tutte le altre proposte e «in relazione a quelle che sono le possibilità delle [...] finanze dello Stato». In tal senso, dunque, sollecitava un rafforzamento dell'attività di monitoraggio «sull'esposizione finanziaria» del Ministro delle Finanze, in modo tale da permettere alla Camera, «ogni qualvolta si deliberi un provvedimento» di valutare «le sue conseguenze [...] in relazione a tutta la situazione finanziaria dello Stato». Così CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico*, Legislatura XXVI, 21 dicembre 1921, II tornata, 2839 ss. Nel successivo intervento del 1922 emerge con ancora maggiore forza la necessità di assicurare la centralità delle Camere, in ispecie di quella elettiva. In quell'occasione Presutti, da un lato, evidenziava come il «legiferare per decreti-legge» violasse sia i «diritti» sia gli «interessi» del Parlamento; dall'altro, individuava nel decreto-legge uno strumento pericolosamente aperto a forme di influenza degli apparati burocratici sul procedimento legislativo. ID., *Resoconto stenografico*, Legislatura XXVI, 6 maggio 1922, II tornata., 10879. Merita, poi, qualche notazione l'intervento di Presutti in materia di elettrificazione delle ferrovie: qui, Presutti evidenziava come fosse «dovere e diritto del Governo e della Camera valutare le ragioni tecniche che vengono portate *in pro* dalle singole soluzioni»; altresì ribadiva l'impossibilità di trasferire dagli organi della rappresentanza ad altri soggetti il diritto di decidere. A tal proposito, precisava come la responsabilità politica nei confronti degli elettori spettasse solo ai parlamentari e non ai «corpi tecnici»: in questa prospettiva, dunque, attribuiva al Governo il compito di valutare le posizioni – nella maggior parte dei casi non univoche – dei tecnici e di esporle in Parlamento, impedendo che l'azione degli stessi potesse compromettere la decisione politica. Da tale riflessione, così attuale, emerge la consapevolezza del ruolo della Camera elettiva nella definizione delle politiche pubbliche. Cfr. ID., *Resoconto stenografico*, Legislatura XXVI, 17 maggio 1922, 4649 ss. Infine, un ulteriore profilo che emerge dall'attività parlamentare è quello che intercetta il rapporto fra democrazia, forma di governo e sistema partico. In particolare, Presutti evidenziava come il rapporto partiti-organizzazione costituzionale italiana si distinguesse dal «Governo parlamentare classico», caratterizzato dall'alternanza al potere fra due partiti, poiché segnato da «partiti medi», divisi da profonde differenze di natura ideologica. In ragione di tale assetto, egli criticava fortemente il disegno di legge sulle modificazioni alla legge elettorale politica, nella misura in cui prevedeva una totale sostituzione dei partiti agli eletti nell'esercizio della «funzione propria, specifica della Camera, di interpretare e di dare soddisfazione alla pubblica opinione». Allo stesso tempo, in una critica verso quei partiti politici e i loro assetti, Presutti rilevava come essi fossero «l'organo meno adatto [...] perché ha una sua idea preconcepita che vuol far prevalere anche contro l'opinione pubblica; al contrario, gli eletti mossi dal naturale desiderio di volere una rielezione, assai difficilmente si mettono in urto con la pubblica opinione, e ne seguono fedelmente, o il più fedelmente possibile le tendenze». In questa prospettiva, l'attribuzione ai partiti del potere di formare le liste avrebbe provocato il trasferimento del potere di designare gli eletti ad un'infima minoranza. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI., *Resoconto stenografico*, Legislatura XXVI, 20 luglio 1923, II tornata, 10878 ss.

Quanto al rapporto tra prerogative del Parlamento e poteri del Re<sup>67</sup>, merita considerare un profilo specifico, indagato da Presutti: egli ascrive alla categoria dei «poteri dormienti»<sup>68</sup>, quali attività di sostanziale ratifica, le prerogative regie in tempi di *normalità* costituzionale; poteri che, tuttavia, innanzi a variazioni di quello stato di normalità, ovvero «al momento del bisogno», conoscono modalità di espansione che consentono al Re di adottare «provvedimenti eminentemente discrezionali, il cui contenuto è determinato dal [suo] apprezzamento personale»<sup>69</sup>. Su queste ipotesi – ora di espansione, ora di limitazione – incide in modo talvolta determinante la *capacità di tenuta* dell'Assemblea: alla sua debolezza (ovvero alle disfunzioni di partiti politici), oppure, all'inverso, alla sua capacità di coesione (ovvero all'omogeneità politico-istituzionale degli assetti e dei relativi processi) conseguono infatti le ipotesi sopra considerate<sup>70</sup>.

Quanto al rapporto tra Parlamento e Gabinetto: Presutti considera la capacità della Camera di condizionare l'attività di quest'ultimo, specie nella individuazione delle cariche – i ministri – di cui si compone. Al riguardo egli nota i condizionamenti bidirezionali che si determinano nel campo delle relative negoziazioni per la selezione delle cariche<sup>71</sup>, ascrivendo però al Parlamento la responsabilità primaria, essendo i Ministri destinati ad essere «occhi e braccio del Parlamento e in ispecie della Camera elettiva»<sup>72</sup> nell'attività di vigilanza sull'operato dell'amministrazione, pur promanando da nomina regia<sup>73</sup>.

Ancora in questo ambito, Presutti riflette sul ruolo dei partiti politici – il «raggruppamento relativamente stabile di partiti, di gruppi, di deputati»<sup>74</sup> – attesa la prospettiva di assicurare alla Camera, «in accordo con il Governo»<sup>75</sup>, la definizione dell'indirizzo politico e il controllo sull'attività amministrativa dipendente dall'azione dei Ministri. Ciò senza considerare la funzione di *controllo parlamentare* – tema caro a Presutti – che consente alle Camere di esercitare forme di sindacato sull'attività degli altri organi<sup>76</sup>. Più nello specifico, l'attività di *controllo parlamentare* sulle attività del Gabinetto spetta esclusivamente alla Camera bassa, che si rivela l'unico organo titolare della prerogativa di «approvare o disapprovare l'indirizzo politico» seguito dall'Esecutivo nonché

<sup>67</sup> Sul punto, per alcune riflessioni di natura comparata, si v. U. RONGA-G. DELLEDONNE, *Regole elettorali e prerogative power nelle più recenti dinamiche della forma di governo britannica*, in *Rassegna Parlamentare*, 1-2012, 121 ss.

<sup>68</sup> Così, E. PRESUTTI, *Diritto costituzionale: [lezioni dell'] anno scolastico 1914-1915*, cit., 306. Le prerogative che lo Statuto riconosce al Re, a partire dalla sacralità e dalla inviolabilità della sua persona (art. 4), coinvolgono: l'esercizio del potere esecutivo, il comando delle forze armate, il potere di dichiarare guerra e orientare diplomazia e rapporti (anche commerciali) con gli altri Stati, stipulare trattati di pace (art. 5); il potere di nomina delle cariche dello Stato, di adozione dei decreti e regolamenti utili all'esecuzione delle leggi (art. 6); il potere di sanzione e promulgazione delle leggi (art. 7); il potere di grazia e commutazione delle pene (art. 8); il potere di convocare in ogni anno le due Camere, di prorogarne le sessioni, di scioglimento della Camera dei deputati. Per approfondire, si v. *Ivi*, 307-308.

<sup>69</sup> *Ivi*, 285. In questa prospettiva, Presutti anticipa alcune teorie sui poteri del Capo dello Stato elaborate dalla dottrina costituzionalistica a partire dalla seconda metà del Novecento. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. C. ESPOSITO, *Il Capo dello Stato parlamentare*, in AA.VV., *Studi in onore di E. Crosa*, I, Milano, 1960, 783 ss.

<sup>70</sup> Cfr. E. PRESUTTI, *Diritto costituzionale: [lezioni dell'] anno scolastico 1914-1915*, cit., 307.

<sup>71</sup> Tali dinamiche, con riferimento all'esperienza recente, sono state considerate anche in U. RONGA, *La selezione delle candidature*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3-2019.

<sup>72</sup> Così E. PRESUTTI, *Diritto costituzionale: [lezioni dell'] anno scolastico 1914-1915*, cit., 317.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

<sup>74</sup> *Ivi*, 286.

<sup>75</sup> *Ivi*, 377.

<sup>76</sup> *Ivi*, 377-378.

il modo in cui esso è composto»<sup>77</sup>. Al contrario, il *sindacato parlamentare* si configura come una funzione esercitata collettivamente dalle due Camere, seppur di frequente essa risulti essere attratta dalla Camera elettiva<sup>78</sup>.

In questo quadro, dunque, è la Camera elettiva – e in ispecie la *maggioranza parlamentare* – a configurarsi, in via privilegiata, come sede della rappresentanza e della decisione: ed è a questa che spetta il compito di «accertare e possibilmente dirigere, temperare, illuminare, guidare la pubblica opinione e di dare ad essa soddisfazione»<sup>79</sup>, sia attraverso l'esercizio della funzione legislativa, sia mediante le forme di negoziazione dal carattere informale che l'organo legislativo avvia con monarca e Gabinetto<sup>80</sup>. In quest'ottica, tra l'altro, Presutti individua un fattore di differenziazione tra forma di governo parlamentare e presidenziale: nella prima, infatti, la determinazione dell'indirizzo politico si colloca nel circuito Camera bassa-Gabinetto; nelle seconde, invece, la definizione delle politiche pubbliche è prevalentemente affidata al Presidente che ricopre sia il ruolo di Capo dello Stato sia quello di vertice dell'Esecutivo<sup>81</sup>.

Questi *poteri di condizionamento*, nella prospettiva di Presutti, sono affiancati da ulteriori sedi in cui si esprime l'attività di controllo del Parlamento nella organizzazione costituzionale italiana. Ciò avviene, tra l'altro, come si è visto, nella sede del controllo sul bilancio<sup>82</sup> in cui, considerando criticamente l'incapacità del Parlamento di svolgere efficacemente tale funzione, propone una riforma che affidi alla Camera prerogative più ampie, anche per il «giudizio comparativo sul grado di utilità delle singole spese»<sup>83</sup>.

## 6. Conclusioni

<sup>77</sup> *Ibidem*.

<sup>78</sup> In via di principio, Presutti rileva come anche il Senato possa esercitare la censura di un ministro in ragione di «colpa, negligenza o scorrettezza nell'esercizio delle sue funzioni». Tuttavia, il sindacato non può estendersi ad un giudizio sull'attuazione dell'indirizzo politico da parte dei ministri. Tale attività, infatti, integra il controllo parlamentare, esclusivamente attribuito alla Camera bassa. *Ivi*, 378. Dunque, il giudizio sulla *responsabilità politica* è attribuito esclusivamente alla Camera bassa, in quanto chiama in causa «l'espressione di un dissenso intorno all'indirizzo politico» mentre quello sulla responsabilità giuridica spetta ad entrambe le Camere. *Ivi*, 380. Nell'esercizio della funzione di sindacato le Camere si avvalgono dell'ausilio della Corte dei Conti che accerta la regolarità finanziaria delle misure adottate dal Gabinetto e dell'attività delle pubbliche amministrazioni. Più nel merito, la Corte esercita due tipi di verifiche: da un lato, controlla che la situazione finanziaria rappresentata dai Ministri risulti differente – per colpa o per dolo degli stessi – rispetto a quella reale; dall'altro, accerta il rispetto, da parte dell'atto adottato, dei regolamenti e delle leggi in vigore. Qualora la Corte dei Conti accerti la legalità dell'atto – e in particolare il rispetto delle previsioni contenute nella legge di bilancio – provvede alla registrazione, con l'apposizione di un *visto*. Al contrario, nel caso in cui riscontri una illegalità, si aprono due ipotesi differenti: una, nel caso in cui l'atto implichi un mandato di pagamento viziato da «erronea imputazione o [sia] connesso [a] un capitolo i cui stanziamenti siano esauriti, il rifiuto di registrazione annulla l'atto»; l'altra, nelle ipotesi residuali di altre violazioni, al rifiuto di registrazione da parte della Corte dei Conti può seguire un ordine di esecuzione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri che impone alla Corte di provvedere all'apposizione di un *visto con riserva*. In tal caso, la Corte – ogni quindici giorni – invia ai Presidenti delle due Camere un resoconto di tutti gli atti registrati con riserva, in modo che le Assemblee possano esercitare le proprie valutazioni sulla legalità degli stessi. *Ivi*, 381 ss.

<sup>79</sup> *Ivi*, 286.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> *Ivi*, 288.

<sup>82</sup> Tale attività viene considerata dal Presutti un vero e proprio «dogma del diritto costituzionale». Così ID., *Il controllo parlamentare finanziario*, cit., 342.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

Se, come indicato in premessa, non è stato così agevole – per la ricchezza della personalità e la vastità della produzione scientifica – ricostruire la vicenda di Errico Presutti nel periodo considerato, altrettanto difficile si presenta il tentativo di trarne qualche considerazione conclusiva, pur minima, che non si presti comunque a riduzioni, semplificazioni, approssimazioni.

Una chiave di lettura adoperabile, tra le molteplici in campo, per meglio intercettare la personalità di Presutti e così tentare di riflettere non soltanto sul valore dell'accademico, del politico, dell'avvocato, ma anche, e soprattutto, sulla caratura morale dell'uomo, va forse rintracciata in uno degli snodi più dolorosi della sua vicenda professionale: la rimozione dall'insegnamento.

Errico Presutti, infatti, pur avendone sempre compreso i rischi, non ha mai rinunciato a dichiarare con fermezza la sua opposizione al fascismo. Il costo di quella sua libertà – libertà testimoniata in primo luogo nell'insegnamento – si è tradotta in una pervicace avversione nei suoi riguardi da parte del regime: dapprima attraverso la rimozione da tutte le cariche politiche<sup>84</sup>; poi nel il controllo – *rectius*: la sorveglianza – ai danni delle sue attività professionali<sup>85</sup>; infine con l'evento della rimozione dalla Cattedra di diritto costituzionale<sup>86</sup>.

Al riguardo – su tutti – merita forse considerare un passaggio del discorso tenuto da Presutti il 16 novembre del 1920, nell'Università di Napoli, in occasione dell'inaugurazione dell'anno accademico. In un'aula gremita di studenti, nel riflettere intorno ai «lineamenti della società futura», Errico Presutti volle soffermarsi – evidentemente non casualmente – sulla «valorizzazione più alta delle virtù morali dell'uomo»<sup>87</sup>.

In questa evocazione – il cui significato più profondo è ulteriormente rintracciabile nella lettura complessiva dell'intervento – si annida, o forse così appare nel rileggere a distanza di così tanti anni quella lezione, un invito. Un invito, e forse un monito, che il professore Presutti rivolgeva ai suoi studenti, a favore della costruzione di una coscienza critica, capace di rendere ragione di una formazione consapevole e ispirata dal punto di vista ideale, civico: con le parole di Presutti, dal punto di vista «morale». Un modello coraggioso, che egli scelse con piena consapevolezza di interpretare anche negli snodi più difficili della sua vicenda personale. Un modo, ancor più uno stile, di interpretare e vivere il *servizio* all'Università.

In conclusione, l'analisi della vicenda di Errico Presutti nel periodo napoletano è stata un'occasione privilegiata anche per riguardare, con la lente dell'oggi, al contributo offerto dal *pensiero critico* alle vicende del Paese, della Città, della comunità; una opportunità per riconoscere, nello specifico, l'attualità delle sue riflessioni sul ruolo del Parlamento nel processo decisionale, sulle vicende della rappresentanza e della forma di governo. E, per quanto attiene al contesto

<sup>84</sup> A seguire, pertanto, Errico Presutti aderisce *Secessione dell'Aventino*.

<sup>85</sup> Presso l'Archivio Centrale dello Stato, infatti, sono conservati documenti della Polizia Segreta fascista che testimoniano la portata del controllo sulla corrispondenza con alcuni clienti e sugli incontri che il Professore svolgeva presso il Tribunale di Napoli. Sul punto, si v. il *dossier* dell'Ovra conservato presso l'Archivio Centrale dello Stato di Roma.

<sup>86</sup> Sul punto, si v. *supra*, nota 2.

<sup>87</sup> Così E. PRESUTTI, *Inaugurazione del nuovo anno accademico*, in *Il Roma*, 16 novembre 1921. In altre parole, in quella prolusione Presutti segnalava la necessità di limitare i «diritti ereditari», assicurando «una posizione giuridica migliore» per coloro i quali avessero «con la loro vita dato prova» di possedere meriti e virtù.

accademico in cui alcune di quelle vicende sono maturate, è stato anche un modo per riscoprire delle tensioni – ideali, culturali, civiche – che hanno animato l’esperienza di quella comunità e di quella università: l’Università di Napoli.