



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

PER UNA CATTEDRA DI DIRITTO PUBBLICO COMPARATO

Vincenzo Zangara tra due SSD

di Fulco Lanchester*

Sommario: 1. Premessa – 2. Le origini e lo sviluppo delle discipline giuscomparatistiche in Italia – 3. Gli statuti della Regia Facoltà fascista di Scienze politiche di Perugia – 4. La normativa universitaria e il trasferimento di Zangara a Roma – 5. Le interrogazioni parlamentari di Ciasca e Caristia e il parere di Ranalletti- 6. Le conseguenze – 7. Conclusioni

1. Premessa

La fondazione “Paolo Galizia-Storia e Libertà” ha ricevuto recentemente dai familiari del prof. Vincenzo Zangara(1902-1984), emerito di Diritto costituzionale italiano e comparato della Facoltà di Scienze politiche dell’Università di Roma -”La Sapienza”, l’archivio comprendente i documenti della sua vicenda accademica e politica¹. Si tratta di un corpo documentario interessante, con lettere di esponenti accademici e politici, che sono stati analizzati anche nel corso del Convegno che si è tenuto il 29 novembre 2018 alla Sapienza sul tema Dal partito Stato allo Stato dei partiti: e dopo?, con la partecipazione di giuspubblicisti, storici del diritto e scienziati della politica².

All’interno di questo parco documentale- che comprende materiale sia del periodo fascista, sia del periodo costituzionale transitorio e provvisorio, sia-infine- di quello repubblicano- viene pubblicato qui di seguito e in anteprima il parere di Oreste Ranalletti sulla questione del trasferimento di Vincenzo Zangara, rilasciato nel novembre 1950 nel corso del caso relativo alla sua “duplice epurazione”. Questi--docente prima nella Regia Facoltà fascista di Scienze politiche di Perugia e poi in quella di Giurisprudenza di Catania(dove-già incaricato di Diritto costituzionale- fu chiamato come straordinario dopo la vittoria del concorso di Camerino)—fu -dopo il trasferimento nel dicembre 1937 presso

* Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato presso l’Università degli studi di Roma ‘La Sapienza’.

¹ V. per la biografia A. Barbera,V.Z., in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*[da ora DBGI],diretto da I. Birocchi,E. Cortese,A.Mattone,M.N.Miletti,Bologna,Il Mulino,2013,pp.2082-2083.

² V. R. D’Orazio, *L’Archivio Zangara*, in F. Lanchester (a cura di), *Dallo Stato partito allo Stato dei partiti :e ora?*,Padova,Cedam,2019,pp.57 ss.

la Facoltà di Scienze politiche di Roma(cattedra di diritto pubblico comparato)- prima espulso dal Pnf , di cui era stato vicesegretario nazionale dal 1936 al 1939, e poi trasferito d'autorità dalla sede romana a quella di Modena(1940).

Dopo la Liberazione di Roma, lo Zangara, che aspirava a ritornare nella sede romana, fu sottoposto a procedimento di epurazione(1944),con una vicenda che si concluderà prima con il rientro alla sede di Catania nel 1956, poi con la nuova chiamata nella Facoltà di Scienze politiche dell'Ateneo romano(1971).

La consulenza di Oreste Raneletti, (1868-1956)³, allievo di Vittorio Scialoja(1856-1933)⁴ e illustre amministrativista, viene espressa il 21 novembre 1950 dopo la pubblicizzazione del caso a palazzo Madama⁵ da parte del senatore Raffaele Ciasca (1888-1975)⁶ in collegamento con il collega Carmelo Caristia (1881-1969)⁷. Essa fornisce, da un lato, la possibilità ai cultori del Diritto pubblico comparato di analizzare alcuni aspetti delle proprie radici disciplinari, dall'altro anche di approfondire temi ancora attuali relativi alla didattica ed alla ricerca relativi al posizionamento del diritto pubblico comparato rispetto al diritto costituzionale.

Com'è noto, la normativa relativa vigente ai macrosettori, ai settori concorsuali e ai settori scientifico disciplinari si è costituita processualmente dagli anni Novanta del secolo scorso, sulla base dei provvedimenti urgenti del 1973 e del Dpr 382/80. In quel lasso di tempo si è costruita ,prima, l'autonomizzazione del Diritto pubblico comparato e ,poi, la nascita di un settore concorsuale di Diritto comparato, che unisce i privat-comparatisti e i pubblico-comparatisti.⁸ La discussione sulla comparazione ed in particolare sul rapporto tra Diritto costituzionale e Diritto pubblico comparato ha però-come ovvio- radici ancor più risalenti, che richiamano il tema del metodo e lo sviluppo della comparazione nell'ambito della scienza giuridica ed in particolare il diritto pubblico.

Il documento redatto da Oreste Raneletti è dunque interessante, perché – a mio avviso- fornisce dati anche alla discussione contemporanea. Esso sarà da me inquadrato brevemente, ma poi il lettore sarà invitato a interagire sulla concezione del Diritto pubblico comparato e del Diritto costituzionale che ne scaturisce e sulla sua attualità.

³ V. B.Sordi,O.R.,in DBGI,pp.1652-1654.

⁴ V. G.Chiodi,V.S.,in DBGI,pp1833-1837.

⁵ V. R. Ciasca, Atti Senato,1948 DXXXVII seduta discussioni 18 novembre 1950,pp.20931 ss. C. Caristia, Atti Senato, 1948-51 - DXCVIII seduta discussioni 13 marzo 1951, pp.23403 ss.

⁶ V. v. A. Monticone, R.C., in *Dizionario biografico degli italiani[da ora DBI]*, 1981,vol.25.

⁷ V. G. Rebuffa, C.C., in *DBI*, 1977,vol.20,pp.126-128 e S. Mura,,C.C., in *DBGI*,pp.447-448.

⁸ Sinteticamente si faccia riferimento all'art. 14 della l. 19 novembre 1990 n.341; al DPR 12 aprile 1994 (ind. dei SSD degli insegnamenti universitari ai sensi dell'art. 14 della l. 341/1990 in cui il settore N11X – Diritto pubblico comparato,comprende 7 materie (Diritto amministrativo comparato; diritto comparato dei beni culturali e ambientali; Diritto costituzionale comparato; Diritto costituzionale italiano e comparato; Diritto pubblico anglo-americano; Diritto pubblico comparato; Diritto pubblico comparato degli stati africani) mentre la Storia costituzionale veniva attribuita al Settore Q01c Storia delle istituzioni politiche; D.M. 23 dicembre 1999-Rideterminazione dei SSD in cui, per una complicata vicenda accademica che aveva portato alla cancellazione del SSD N11X, riapparve- sulla base di una *pressione debita* - il SSD con la nuova numerazione IUS 21- Diritto pubblico comparato.

2. Le origini e lo sviluppo delle materie giuscomparatistiche in Italia

Inizio dalle origini del Diritto pubblico comparato in Italia e su quelle dell'insegnamento di Diritto costituzionale (italiano e comparato), lasciando da parte sia il tema della grande scissione (tra pubblico e privato) e, sia quello della nascita e dello sviluppo delle materie pubblicistiche⁹. Ritengo significativo ricordare che il primo insegnamento comparatistico del periodo unitario (Diritto pubblico interno comparato) fosse stato istituito a Napoli nel 1860 con scopi pratici di orientamento nel nuovo quadro unitario. La cosiddetta Legge Imbriani (16 febbraio 1861)¹⁰, emanata dal governo provvisorio, aveva previsto infatti che all'interno del piano di studi della Facoltà di Giurisprudenza fossero presenti, oltre al Diritto costituzionale (insegnato da Giuseppe Pisanelli (1812-1879)¹¹, il Diritto pubblico interno comparato ed il Diritto privato comparato, evidenziando un interesse forte per la comparazione derivante proprio dalle novità politico-costituzionali del periodo. Il primo incaricato dell'insegnamento per il Diritto pubblico interno comparato fu Luigi Capuano (1812-1897), magistrato e docente universitario, che poi successe all'Imbriani come rettore dell'Ateneo partenopeo¹², mentre l'insegnamento del Diritto privato comparato, dopo un anno di incarico all'internazionalista Giovanni Bertrano (1823-1891)¹³ nel 1861, venne assunto nel 1882 come ordinario da Pasquale Fiore (1837-1914), che dal 1865 al 1874 aveva insegnato a Pisa e dal 1875 al 1881 a Torino il Diritto internazionale (insegnamento che riassunse sempre a Napoli dal 1892 sino alla morte).¹⁴ Nonostante l'inserimento dell'Ateneo napoletano nell'ambito degli schemi della legge Casati del 1859¹⁵, l'insegnamento di Diritto pubblico comparato venne mantenuto e fu attribuito a Giovanni

⁹ V. per questo F. Lanchester, *Il grande abisso fra diritto pubblico e diritto privato. La comparazione giuridica e la contrazione dello Stato* (Intervento al seminario di studio sul Diritto Comparato, sala delle Lauree Facoltà di Scienze Politiche, Roma, 11 aprile 2000) in "Nomos", 2000, fasc. 1 (maggio), pp. 66-67 e *Idem, Pensare lo Stato*, cit., passim.

¹⁰ Paolo Emilio Imbriani, già ministro all'Istruzione del Regno delle Due Sicilie nel 1848, divenne alla fine del 1860-dopo l'esilio nel Regno Sardo- per nomina del prodittatore G. Pallavicino ordinario di filosofia del diritto nella facoltà di giurisprudenza di Napoli e nominato dal luogotenente L.C. Farini membro della Consulta generale; all'inizio del 1861, luogotenente Eugenio di Carignano, gli fu attribuita la competenza dell'Istruzione pubblica. Per la biografia e la sua responsabilità nell'attivazione delle materie comparatistiche v. G. Brancaccio, P.E.I., in D.B.I., 2004, vol. 62

¹¹ V. C. Vano, G.P., in DBGI, pp. 1600-1602 e S. Tabacchi, G.P., in DBI, 2015, vol. 84.

¹² Luigi Capuano passò con decreto del 26 dicembre 1875 all'insegnamento delle Istituzioni di diritto romano, di cui ebbe l'incarico dal 1862. Le materie comparatistiche nel 1873 sono oramai scomparse come certificato da *Breve notizia della R. Università di Napoli per l'esposizione universale di Vienna*, Napoli, Stamperia del Fibreno, 1873, pp. 23-24, ma anche Notizie intorno alla origine, formazione e stato presente della R. Università di Napoli per l'esposizione nazionale di Torino nel 1884 Rettore Luigi Capuano, Napoli, Tip. Dell'accademia reale delle scienze, 1884. Su Capuano v. A. Lovato, L.C., in DBGI, pp. 437-438.

¹³ Giovanni Bertrano, *Proloquio allo insegnamento del Diritto privato comparato nella Regia Università degli Studi di Napoli recitato nel dì 2 dicembre 1861 dal professore Giovanni Bertrano*, s.l., 1861. Sul B. v. le notizie fornite da P. Rossi, *L'insegnamento del diritto internazionale a Napoli dal 1861 a oggi*, in *La rete dei saperi a Napoli da Federico II al 2015*, a cura di Cesare de Seta., Napoli, Arte'm, 2018, vol. 2.

¹⁴ Significativo della situazione originaria delle materie pubblicistiche è che il Fiore abbia insegnato ad Urbino come ordinario di Diritto costituzionale e Diritto internazionale (fenomeno rilevabile per es. a Genova dove insegnava Vito D'Ondes Reggio); v. P. Camponeschi, P.F., in DBI, 1997, vol. 48.

¹⁵ Com'è noto, si sviluppò un contenzioso tra le Università regolare da normative speciali derivanti da governi provvisori e straordinari o dittatoriali o prodittatoriali nel periodo di transizione all'Unità.

Bovio(1837-1903)¹⁶ alla fine degli anni Ottanta per incarico e poi come ordinario dal 1893 fino ai primi del secolo¹⁷, quando l'insegnamento venne assunto da Giorgio Arcoleo(1848-1914), ordinario di Diritto costituzionale,nel 1903¹⁸.

Faccio notare che a Pavia il corso libero di Diritto pubblico comparato venne tenuto dalla fine del secolo XIX ai primi anni del secolo successivo dall'amministrativista Antonio Longo¹⁹, mentre in tutta Italia convisse con gli insegnamenti di Costituzioni straniere. Nella Scuola economico –amministrativa di Roma aveva insegnato la materia costituzional-comparatista Luigi Palma²⁰, poi sostituito da Livio Minguzzi(1858-1917)²¹ anche nell'ambito della Regia Scuola diplomatico-consolare, che significativamente era stata spostata, con l'arrivo di Vittorio Emanuele Orlando(1860-1952) sul Diritto pubblico interno²² e di Alfredo Codacci Pisanelli (1861-1929)²³ sulla Scienza dell'Amministrazione, nell'ambito dell'Istituto di studi commerciali, coloniali ed attuariali²⁴.

La marginalizzazione degli insegnamenti di impostazione pubblico comparatista si collegò, infatti, con il dibattito metodologico tra le scuole del diritto pubblico dell'Italia liberale alle soglie dello Stato di massa.²⁵ Una conferma di questa impostazione scaturisce dal panorama dell'insegnamento delle materie comparatistiche nei cinquanta anni che separano l'attivazione della Scuola economico –amministrativa di Roma fondata dal Messedaglia(1820-1901) nel 1878 e l'istituzione della Scuola di Scienze politiche nel 1924, sempre presso la Facoltà romana di Giurisprudenza. A Padova dal 1873 Luigi Luzzatti(1841-1927)²⁶ aveva insegnato, accanto al Diritto costituzionale, lo Studio comparato delle Costituzioni dei principali Stati, mentre a Torino dal 1882 Attilio

¹⁶ V.A.Scirocco,G.B.,in DBI,1971,vol.13, e G. Liberati,G.B.,DBGI,pp.322-323.

¹⁷ Il Bovio fu nominato con decr. del 25 sett. 1892 dal ministro Martini ordinario di diritto pubblico comparato presso l'ateneo partenopeo, ma –sorteggiato per ben tre volte (1894-1896-1897) fra i professori eccedenti il numero fissato per la Camera,si dimise dalla cattedra ,ritornando libero docente.Con decr. 20 maggio 1900 fu di nuovo nominato professore titolare(v. Scirocco,cit.).

¹⁸ V.***,G.A.,in DBI,1961,vol.3; T.E Frosini.,G.A.,DBGI,pp.98-99.

¹⁹ V. P. Allotti, DBGI,pp1195-1196,che si sofferma sul pensionamento *forzato* di Longo,trasferitosi a Palermo nel 1903 nel 1935 per ragioni politiche.

²⁰ V. G.Melis,L.P.,DBGI, pp.1492-1493.F. Lanchester, L.P., DBI,2014,vol. 80 .

²¹ V. E.Colombo,L.M.,DBGI,p.1352.

²² E'opportuno segnalare che a Roma, accanto al Diritto costituzionale, era stato insegnato già nel 1870 (Giurisprudenza) il Diritto pubblico interno da Saredo, poi attribuito –appunto – a Vittorio Emanuele Orlando dal 1905 al 1924,anno in cui ,andato in quiescenza Luigi Luzzatti,Orlando assunse l'insegnamento di Diritto costituzionale.

²³ Per Alfredo Codacci Pisanelli v. A. Sandulli,A.C. P., in DBGI,pp.556-557.

²⁴ Sulle vicende dell'Istituto v. R. Cagiano De Azzevedo, *La Facoltà di Economia. Cento anni di storia*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2006

²⁵ V. per questo F. Lanchester, *Mosca e il costituzionalismo italiano*, “Studi in onore di A. Pace”,Napoli,ESI,2012,pp.221- 266 ;e Idem , F. Lanchester, *Santi Romano e le ideologie giuridiche italiane nella transizione allo stato di massa*,in rivista AIC, n°: 4/2011,.

²⁶ V.Luigi Luzzatti,esponente della scuola di Messedaglia,uomo politico di prima grandezza,fu professore ordinario di Diritto costituzionale a Padova nella Facoltà politico-giuridica dal 1866,e poi a Roma dal 1896P. Pecorari – P. Ballini,L.L.,DBI, 2006,vol.66.

Brunialti(1849-1920)²⁷, già libero docente a Roma di Diritto costituzionale comparato²⁸, aveva –invece- significativamente accompagnato la materia principale del Diritto costituzionale con l'incarico della Storia delle costituzioni straniere[così come Livio Minguzzi(1858-1917)²⁹ a Pavia dal 1899, Domenico Zanichelli(1858-1908)³⁰ a Firenze-Cesare Alfieri, seguito da Santi Romano(1875-1947)³¹, Teodosio Marchi(1875-1956)³² e Manfredi Siotto Pintor(1869-1945)³³ nel primo trentennio del secolo]. Dopo il primo conflitto mondiale, l'insegnamento relativo all'Ordinamento degli stati contemporanei venne attivato significativamente dalla Facoltà di Scienze politiche di Pavia nel 1927 per Emilio Crosa(1885-1962)³⁴ che aveva vinto il concorso di Diritto costituzionale bandito a Sassari nel 1924 e poi concluso proprio nel 1927³⁵.

La chiamata di Luigi Rossi(1867-1941)³⁶ alla Scuola di Scienze politiche presso la Facoltà di Giurisprudenza di Roma nel 1924(Scuola poi trasformata in Facoltà l'anno successivo) sul Diritto pubblico comparato fece sì che, nel piano di studio delle nuove Facoltà di Scienze politiche del 1935³⁷, venisse temporaneamente generalizzata questa dizione³⁸, mentre la Storia delle costituzioni caratterizzerà con Giuseppe Maranini(1902-1969)³⁹ la facoltà perugina e incrocerà la vicenda di Vincenzo Zangara all'inizio degli anni Trenta nello stesso Ateneo.

²⁷ V. G.D'Amelio,A.B.,in DBI,1972,vol.1 e G. Cazzetta,A.B.,in DBGI,pp.349-351.

²⁸ V. *Relazioni e notizie intorno alla R. Università di Roma-Scuole e istituti scientifici annessi-Pubblicazioni del personale docente*,Roma,Stabilimento,civelli,1873,p.157,in cui si specifica che il corso di Diritto costituzionale comparato non ha effetti legali.

²⁹ V. E.Colombo,L.M.,in DBI,2010,vol.74.

³⁰ Su cui ampiamente L. Borsi, *Nazione, democrazia, Stato : Zanichelli e Arangio-Ruiz*Milano,Giuffrè,2009,passim. Nell'ordinamento degli studi triennale della Scuola di scienze sociali e politiche Cesare Alfieri(1875) era previsto al I e al II anno del corso il Diritto costituzionale e storia delle costituzioni(v. Archivio storico dell'Università degli Studi di Firenze (1860-1960).Guida Inventario,a cura di F. Capetta eS. Piccolo,Firenze,Firenze University Press,2004,p.331. Dopo il R.D. del 24 maggio 1888 che definì la trasformazione in Regio Istituto di Scienze sociali e politiche "Cesare Alfieri", dal 1895 in seno all'Istituto venne creato un corso biennale di applicazione pratica per alunni diplomati o laureati di altri corsi, suddiviso in quattro specializzazioni: 1) Economia politica e sociologia; 2) Diritto pubblico interno comparato; 3) Diritto pubblico e privato internazionale, Storia diplomatica, Legislazione comparata; 4) Finanza e scienza dell'amministrazione. Nel 1928 S. Rogari, Il "Cesare Alfieri" da Istituto a Facoltà di Scienze Politiche.,in *L'Università degli Studi di Firenze, 1924-2004*, Firenze, Olschki,2004, pp. 677 ss. in particolare p. 690, ma l'Istituto di Maranini era denominato Diritto pubblico comparato(v. p.704).

³¹ V. A. Sandulli,S.R.,in DBGI,pp.1728-1731

³² V. M. Pastorelli,T.M.,in DBGI,,pp.1271-1273

³³ V. L.Passero,M.S.P.in DBGI,pp.1876-1877.

³⁴ V. F.Lanchester,E.C. DBI,1985,vol.31 e Idem,E.C.,DBGI,pp.614-615.

³⁵ V. per questo F. Lanchester,*Momenti e figure e Pensare lo Stato*,

³⁶ Su Luigi Rossi v. la voce di F. Lanchester,L.R.,in DBGI,pp.1738-1741

³⁷ V. Tab. III RD 28 novembre 1935,n.2044,in G.U.,1935,n.284.

³⁸ V. per una sintetica analisi della dinamica di fondazione delle Facoltà di Scienze politiche, F. Lanchester, *Roma" La Sapienza"*, in *Le facoltà di scienze politiche in Italia*, a cura di R. Scarciglia, F. Alacevich, F. Guida, Bologna, Il mulino, 2015, pp.137-147.

³⁹ V. L.Mannori,G.M.in DBI, 2007,vol.69 e P. Colombo,G.M.,DBGI,pp.1267-1268

3. Gli Statuti della Regia Facoltà Fascista di Scienze politiche di Perugia

Proprio in questa prospettiva è opportuno soffermarsi sulla Regia Facoltà Fascista di Scienze politiche di Perugia, che – istituita nel 1927- entrò in funzione come produttrice dei cosiddetti operai del Regime.⁴⁰ Questa espressione di Sergio Panunzio (1886-1944)⁴¹ condensa le finalità della nuova facoltà, ma evidenzia anche la modernità della prospettiva nell'ambito della costruzione del regime autoritario a tendenza totalitaria, che aveva come fine lo Stato ecclesiastico⁴². Nella relazione sull'attività commissariale dalla fondazione al 1934⁴³ il Panunzio tira le fila di un'azione che era iniziata durante la cosiddetta legislatura costituente (1924-1929) ed era proseguita nella legislatura successiva con l'intento di trasformare profondamente il panorama costituzionalistico italiano con le cosiddette riforme incrementali del regime autoritario di massa a tendenza totalitaria. In un simile momento di transizione, dove sostanzialmente il Diritto costituzionale venne ibernato, sia per la posizione non conforme alla svolta di molti dei docenti del settore pubblicistico al di là degli approcci metodologici da essi sostenuti, sia per la necessità di stabilizzare il quadro normativo, a Perugia c'era senz'alcun dubbio maggiore libertà di sperimentare.

Nella sua relazione Panunzio⁴⁴ evidenzia, infatti, la lentezza di adattamento dei giuristi (magistrati ed avvocati), ma anche quella del mondo accademico alla nuova situazione⁴⁵. Lo Statuto della nuova Facoltà di Perugia cambiò- invec- rapidamente in relazione alle esigenze interne cui il Ministero rispondeva in tempi celeri. In esso evidente da un lato il nesso tra Diritto pubblico comparato, Diritto costituzionale italiano e comparato e Storia costituzionale; dall'altro la sovrapposizione tra questi insegnamenti senza che vi potesse essere identificazione. Le ragioni di questa dinamica furono, da un lato, ideologiche, dall'altro, di tipo personale. Il ruolo di Panunzio risultò indubbiamente strategico sia durante la fase della legislatura costituente, sia nella legislatura successiva al fine di conformare il diritto costituzionale e le materie giuspubblicistiche al processo di fascistizzazione dell'ordinamento.

⁴⁰ F. Lanchester, *Origini e sviluppi della Facoltà romana di Scienze politiche*, in *Le scienze politiche. Modelli contemporanei*, a cura di V.I. Comparato - R. Lupi - G.E. Montanari, Milano 2011, pp. 106 ss.

⁴¹ V. F. Lanchester, S.P., in DBI, 2014, vol. 81.

⁴² Ci si riferisca a S. Panunzio, *Il sentimento dello Stato*, Roma, Libreria del Littorio, 1927, II parte e idem, *Teoria dello Stato fascista*, Appunti di lezioni, Padova, Cedam, 1937, che considerava una delle risposte del fascismo "Io Stato basato sul Partito Nazionale fascista, come sulla sua istituzione fondamentale e primigenia: lo Stato partito, o, come io lo chiamo, Io Stato ecclesiastico contrapposto allo Stato indifferente ateo ed agnostico" (p.16).

⁴³ R. Università di Perugia, *La facoltà Fascista nei primi sei anni di vita*. Relazione del Commissario del Governo prof. Sergio Panunzio al DUCE del Fascismo e CAPO DEL GOVERNO, Perugia, Tip. Della Rivoluzione Fascista G. Donnini, 1935, che è stata riprodotta in facsimile in *La Facoltà fascista di scienze politiche di Perugia*, a cura di ALESSANDRO CAMPI, Perugia, Stampa & Comunicazione, 2006). Su Perugia v. anche F. Treggiari, *Università e giuristi a Perugia (1925-1945)*, in *Giuristi al bivio. Le Facoltà di Giurisprudenza tra regime fascista ed età repubblicana*, Bologna, Clueb, 2014, pp. 227 ss.

⁴⁴ Idem, pp. 8/9

⁴⁵ V. RD 17 novembre 1927, n. 2802, mod. con RRDD 28 settembre 1928, n. 26 56; 23 ottobre 1928, n. 2831; 30 ottobre 1930, n. 1862; 1 ottobre 1931 n. 1409; 27 ottobre 1932, n. 2060, prevedeva all'art. 33 tra le materie giuridiche le istituzioni di diritto pubblico, le istituzioni di diritto privato (biennale), storia delle costituzioni; Diritto costituzionale italiano e comparato (biennale), che era previsto per gli indirizzi politico-amministrativo; politico, consolare e diplomatico

La vicenda di Perugia ed il doppio ruolo di Panunzio a Roma ed in Umbria aiutano a capire la dinamica nella conquista dello Stato e dei suoi gangli ideologici, ma anche le difficoltà di una simile strategia nell'ambito del compromesso diarchico. Sotto questo punto di vista l'analisi dello Statuto perugino e delle sue modificazioni costituisce, infatti, un indicatore di grande significatività per quanto riguarda non solo la vicenda Zangara (di cui si è occupato recentemente il Convegno romano)⁴⁶, ma anche quella delle materie giuspubblicistiche (ed in particolare di quelle significativamente definite politiche ovvero il Diritto costituzionale ed il Diritto corporativo)⁴⁷.

Il fascismo nel corso della cosiddetta legislatura costituente aveva, infatti, sostanzialmente ibernato il Diritto costituzionale sia per quanto riguarda il suo insegnamento che per la riproduzione del personale docente. Ciò che era successo, ad es., a Roma con il Diritto costituzionale (insegnato da Vittorio Emanuele Orlando, che era stato affiancato da Pietro Chimienti⁴⁸, il mentore di Zangara), è indicativo e si riproduce, in modo simile, in molti Atenei italiani dove alcuni docenti si trasferiscono (penso a Siotto Pintor a Firenze dal Diritto costituzionale al Diritto internazionale) oppure vengono sostituiti da filosofi del diritto (penso a Arnaldo Volpicelli⁴⁹ nella sede di Pisa). Il tutto in attesa della formazione di una giovane classe docente, che verrà selezionata durante il primo quinquennio degli anni Trenta. Lo dice con chiarezza Panunzio nella citata relazione commissariale perugina per quanto riguarda il conservatorismo di magistrati e di burocrati, includendo tra gli stessi anche i docenti universitari restii a procedere sulla via dell'innovazione, ma lo esprimono in modo chiaro sia il Rettore dell'Università di Roma proprio nella vicenda relativa alla successione di Vittorio Emanuele Orlando nel 1932, sia le stesse relazioni dei concorsi di Diritto costituzionale del 1935 e del 1936.

Nel primo caso il 22 dicembre 1933 il Rettore dell'Università di Roma De Francisci indirizzò una lettera proprio a Pietro Chimienti, senatore del Regno e già ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Catania nonché libero docente di Diritto costituzionale nell'Università di Roma dal 1899, in cui si comunicava che non era più "possibile conferirLe l'incarico di insegnamento a titolo gratuito" per la Nuova legislazione costituzionale italiana. Il Rettore specificava che "questa materia è stata tanto necessaria e utile nel primo decennio del Regno fascista, [ma] può e deve cedere posto al Diritto costituzionale fascista nella realtà e nell'insegnamento".⁵⁰

Si tratta della significativa conclusione di una vicenda all'apparenza minima, ma in realtà significativa del consolidamento del regime nella legislatura che segue quella costituente

⁴⁶ V. F. Lanchester (a cura di), *Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: e ora?*, cit.

⁴⁷ Ci si riferisce alla documentazione recuperabile sia nell'Archivio Zangara sia nello stesso Archivio dell'Università di Catania-Facoltà di Giurisprudenza sul tema della necessità dell'iscrizione al Pnf per l'ottenimento dell'incarico delle cosiddette materie *politiche*.

⁴⁸ Su Chimienti v. G. Demuro, *P.C.* in *DBGI*, pp. 523-524.

⁴⁹ V. M. Fioravanti, *A.V.* in *DBGI*, pp. 2066-2067.

⁵⁰ V. Archivio Università di Roma [da ora AUR], cartella personale P. Chimienti, in cui è recuperabile una lettera del C. del 16 luglio 1933 in cui si offre a titolo gratuito, a seguito di una deliberazione del Consiglio di Facoltà del 12 luglio 1933.

1924-1929. Durante quel periodo Pietro Chimienti, come si è visto maestro di Zangara, aveva affiancato Vittorio Emanuele Orlando nell'insegnamento di Diritto costituzionale, utilizzando la libera docenza ottenuta nel 1899 per illustrare il contenuto delle riforme incrementali del regime.⁵¹

Quando nel 1932 Orlando, per non giurare fedeltà al fascismo, era andato in quiescenza, Pietro Chimienti, che aveva significativamente prodotto proprio nel 1932 la traduzione in francese del suo corso accademico⁵² (dedicato a Benito Mussolini *instaurateur du droit public et de la politique de l'Etat italien*), aveva espresso la naturale aspirazione di sostituirlo. Un simile desiderio trovò un freno, invece, sia nella Facoltà che nel Ministero che evidenziarono come non potesse essere concesso un incarico (retribuito o non) ad un docente oramai pensionato. Dietro si poneva, in realtà, la figura di Santi Romano, presidente del Consiglio di Stato e principale allievo di Orlando, che - proprio con Sergio Panunzio - organizzò la transizione ad una nuova generazione di costituzionalisti adeguati ai nuovi tempi⁵³. La lettera del Rettore De Francisci si connette significativamente alle relazioni per i concorsi di Camerino e di Cagliari in cui Panunzio si era rivolto direttamente al Ministro per esprimere la soddisfazione sul processo di costruzione di una dottrina giuspubblicistica adeguata alla nuova situazione storico-sociale⁵⁴.

In questa prospettiva per capire la relazione di Panunzio del 1934 e anche la vicenda del Diritto pubblico comparato bisogna seguire lo sviluppo intenso dello Statuto della Facoltà perugina di Scienze politiche. Nel 1927, anno in cui in quell'Ateneo non esisteva ancora Scienze politiche, l'insegnamento di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza era tenuto da Angelo Criscuoli, già Rettore dell'Ateneo (1916-17 e 1923-24) per poi essere

⁵¹ Si trattava di una decisione coerente con la volontà di Orlando e nello stesso tempo coerente con la posizione di Chimienti, vecchio esponente liberal-conservatore (v. voce G. Aliberti, P.C., in DBI, 1980, vol. 24), che aveva operato una aperta adesione al regime. D'altro canto una simile *Sauberung* per affiancamento o neutralizzazione è verificabile non soltanto nelle Facoltà con materie considerate politiche, ma anche tra Facoltà come attestano i rapporti tra Giurisprudenza e Scienze politiche: In questo senso ricordo soltanto il chiudersi a caposaldo della dottrina liberale e le polemiche sulla necessità di distinguere la Scuola di Scienze politiche (penso alla neutralizzazione di Gaetano Mosca o all'incarico a Bernardino Varisco poi sostituito da Sergio Panunzio).

⁵² V. P. Chimienti, *Droit constitutionnel italien. Cours officiel de 'Nouvelle législation constitutionnelle italienne' à l'Université royale de Rome*, Paris, Giard, 1932. Il Chimienti che del secolo aveva applicato la sua libera docenza presso l'università di Roma aveva fatto precedere a questo volume da: *L'organizzazione nazionale fascista nel diritto pubblico italiano: due prelezioni al corso di Nuova legislazione costituzionale italiana nella R. Università di Roma 26-27 novembre 1927*, Torino, Bocca, 1928 e *Diritto costituzionale positivo italiano in regime fascista: corso ufficiale di "Nuova Legislazione costituzionale italiana"*, 1928-1929 nella R. Università di Roma, Roma, Sampaolesi, 1929 e poi *Lezioni di diritto costituzionale italiano: corso ufficiale di "Nuova Legislazione Costituzionale Italiana": anno accademico 1928-29, raccolte da Romualdo Bianchi*, Roma, Sampaolesi, 1929 (altra ed. è del 1931).

⁵³ Su Romano e il suo trasferimento, rifiutato alla cattedra di Diritto pubblico interno nella Facoltà romana di Scienze politiche nel 1926, v. F. Lanchester, *Santi Romano e le ideologie giuridiche italiane nella transizione allo stato di massa*, in cit., nota 53. Romano assunse dopo il 1929 sia a Scienze politiche che a Giurisprudenza incarichi di insegnamento dopo la nomina a Presidente del Consiglio di Stato.

⁵⁴ V. per De Francisci v. AUR, fascicolo Chimienti; per le relazioni v. F. Lanchester, *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, cit., pp. 367 ss (in realtà il segretario relatore a Camerino fu Gaspare Ambrosini e Panunzio membro, mentre a Cagliari quest'ultimo fu Presidente - relatore)

ibernato attraverso il mantenimento delle sole Istituzioni di diritto pubblico.⁵⁵ Il primo Statuto della Regia Facoltà fascista di Scienze politiche (istituita con R. D legge 5-2-1928,n. 151) venne invece modificato già con il RD 25 ottobre 1928,n. 2831(GU 300 del 27-1-1928), per introdurre modificazioni incrementali. Per quanto riguarda le materie di interesse per queste pagine è bene evidenziare come la cattedra di Diritto costituzionale esistesse invece a Scienze politiche e dal 1930 fosse ricoperta dall'amministrativista Emilio Bonaudi (1873-1954), che nel periodo di permanenza perugino aveva evidenziato una accentuazione dell'elemento politico nello studio del diritto.⁵⁶ la relazione di Panunzio nota che la Storia costituzionale era una "disciplina che ha ,in parte ,comune l'oggetto con il Diritto pubblico comparato,[differendone] completamente per quanto riguarda il metodo e le finalità", poiché "l'insegnamento del diritto pubblico comparato è rivolto principalmente ad una esatta comprensione giuridica della natura degli istituti", mentre "l'insegnamento della storia costituzionale si volge a chiarire le condizioni ambientali e storiche nelle quali un determinato avvenimento politico ha potuto costituirsi, raggiungendo la sua formale espressione negli istituti costituzionali". La Storia costituzionale "vuole chiarire la realtà della vita politica che in quegli istituti deve disciplinarsi e che su quegli istituti quotidianamente reagisce, trasformandoli e provocandone la continua evoluzione".⁵⁷

Una simile distinzione certificava da un lato gli elementi di sovrapposizione,ma anche le differenze di approccio tra lo storico-costituzionale e il giurista nell'affrontare il tema delle istituzioni.Essa d'altro canto evidenziava anche la concreta vicenda di Maranini e Zangara impegnati alle soglie degli anni Trenta in due ambiti contigui, ma sicuramente diversi come di Diritto costituzionale e la Storia del diritto italiano(poi nel dopoguerra anche Storia delle istituzioni politiche). Saranno le circostanze che rimescoleranno le pozioni, certificando una sovrapposizione- che durata almeno fino agli anni Novanta del secolo scorso. Maranini, candidato ad un concorso di Storia del diritto italiano bandito dalla Università di Ferrara, venne post-posto dalla commissione ⁵⁸ e,quindi, fu nominato per chiara fama ordinario di Storia delle costituzioni presso la Facoltà perugina. Zangara, che aveva iniziato

⁵⁵ Vincitore anche nel concorso a Cattedra bandito dalla Facoltà di Giurisprudenza di Macerata(commissione (Commissione: Gaetano Mosca,Santi Romano , Vincenzo Miceli Donato Donati, Gaetano Arangio – Ruiz;Vincitori:Teodosio Marchi,Tomaso Perassi,Angelo Criscuoli).

⁵⁶ V.M-Fioravanti,E.B.,DBGI,p.285. Vincitore nei concorsi a cattedra in Diritto amministrativo banditi da Macerata e Camerino.

⁵⁷ Panunzio,Relazione...pp63-63. Sullo statuto della Storia costituzionale, come storia del regime,e il suo metodo v. le osservazioni di F. Lanchester, *Alcune riflessioni sulla storia costituzionale*, in "Quaderni costituzionali",1994, fasc. 1 (aprile), pp.7-25.

⁵⁸ Presidente: Federico Patetta (che sostituisce Arrigo Solmi, maestro di Maranini,nominato sottosegretario al Ministero dell'Educazione nazionale), Enrico Besta ,Pier Silvio Leicht ,Pietro Vaccari ,Giovanni De Vergottini Giovanni;candidati: Alessandro Visconti ,Amerigo D'Amia ,Carlo Guido Mor ,Dina Bizzarri, Giuseppe Maranini, Camillo Giardina, Antonio Era ,Sergio Mochi Onory ,Gino Masi, Raffaele Pescione ,Francesco Calasso ,Guiscardo Moschetti; vincitori: Francesco Calasso, Sergio Mochi Onory, Alessandro Visconti. Sulla vicenda di Maranini, poi nominato professore ordinario per chiara fama a Perugia v. F. Lanchester,*Pensare lo Stato*,passim .

il suo percorso accademico come docente di Diritto e politica sindacale, era invece transitato al Diritto costituzionale attraverso un percorso che in altro luogo ho illustrato.⁵⁹

4. La normativa universitaria e il trasferimento di Zangara a Roma

Ci stiamo avvicinando al parere di Ranelletti, che è originato da una interrogazione del Senatore Raffaele Ciasca del 17 novembre 1950 (discussa il 13 marzo 1951) sulla figura di Vincenzo Zangara, che- segretario della Federazione del PNF di Catania e vincitore del concorso di Camerino con Carlo Esposito⁶⁰ nel 1935- venne chiamato dalla Facoltà di Giurisprudenza di Catania per il Diritto costituzionale, insegnamento di cui era già incaricato, avendo sostituito proprio Carmelo Caristia, ordinario nella locale Facoltà di Economia e commercio e non iscritto al PNF.⁶¹ Nel 1937, andato in quiescenza Luigi Rossi (che rimase direttore dell'Istituto di diritto pubblico e legislazione sociale della Facoltà di Scienze politiche per decisione di Giuseppe Bottai,1895-1959,allora ministro dell'Educazione nazionale)⁶², la Facoltà romana chiamò Zangara ,in quel periodo vicesegretario nazionale del Pnf(segretario era Achille Starace,1889-1945) sull'insegnamento di Diritto pubblico comparato. L'anno successivo l'insegnamento, sulla base della tab.IV del regio decreto 30 settembre 1938, n. 1652 si trasformò Diritto costituzionale italiano e comparato. In effetti il problema di Zangara era di tipo didattico e scientifico, ma anche procedurale perché doveva ancora superare la conferma dell'ordinariato, cosicché – sulla base di un consiglio di Vittorio Emanuele Orlando - e con l'aiuto di Bottai,che allora era docente a Scienze politiche di Diritto corporativo, si provvide a cambiare la denominazione della materia Diritto pubblico comparato con quella suggerita dall'opera di Esmein (*Droit constitutionnel francais et comparé*).

Nel novembre 1939 Zangara cadde in disgrazia nell'ambito del Pnf (nuovo segretario nazionale divenne Ettore Muti). Quello stesso mese venne escluso dalla vice-segreteria e quindi dal Direttorio e dalla carica di consigliere nazionale della Camera dei Fasci e delle corporazioni. Nel gennaio 1940 fu radiato dal partito assieme al fratello Ignazio e venne trasferito d'imperio sull'insegnamento Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Modena. In quell'Ateneo Zangara non mise praticamente mai piede, perché si fece applicare presso l'Istituto per l'Europa Centro orientale, diretto da Amedeo Giannini⁶³,al fine di operare studi sul diritto costituzionale dell'area in questione. Crollato il regime, il citato tentativo di rientrare a Roma sulla base della normativa che annullava tutti i trasferimenti di autorità senza consenso dell'interessato e della Facoltà

⁵⁹ V. F. Lanchester,*La rappresentanza nello Stato di massa:il percorso di Vincenzo Zangara*,in F.Lanchester (a cura di),*Dallo Stato partito allo Stato dei partiti:ora?*,cit,pp.1 ss.

⁶⁰ Su Carlo Esposito v. F. Lanchester,C.E. in DBI e A.Pace,C.E., in DBGI,pp.805 ss.

⁶¹ Sulla vicenda v. AUC e Lanchester,op.ul.cit.,passim.

⁶² Su Giuseppe Bottai, v. S. Cassese,G.B., in DBI,1971,vol.13.

⁶³ Su Amedeo Giannini v. G. Melis, A.G., *DBI*,vol.54(2000),pp.485-489 e F. Lanchester,A.G., in *Juristas universales: 4: Juristas del siglo 20. : de Kelsen a Rawls* (a cura di) Rafael Domingo,Madrid,Marcial Pons,2004,pp.136-138.

ricevente venne frustrato dall'applicazione dei provvedimenti di epurazione. Di qui una vicenda complessa che si risolverà negli anni nel triangolo tra le tre università e varie sedi giurisdizionali, con la restituzione dello Zangara alla sede di Catania nel 1955 e con lo sdoppiamento della cattedra già occupata dal suo allievo Vincenzo Gueli⁶⁴.

5. L'interrogazioni parlamentari di Ciasca e Caristia e il parere di Ranalletti

Nella sua interrogazione del 18 novembre 1950⁶⁵ il senatore Raffaele Ciasca, storico moderno che era approdato alla Facoltà di Scienze politiche romana e, evidentemente, agiva in parallelo con Carmelo Caristia per evitare il pericolo di un ritorno da Modena dello Zangara sia a Roma che a Catania, sostenne che non poteva invocarsi a favore dello Zangara la tesi che

“la materia alla quale lo straordinario chiede[va] di passare [fosse] compresa nella cattedra dalla quale l'aspirante prov[eniva]. Il professor Zangara vinse il concorso di Diritto costituzionale, fu nominato straordinario per la stessa materia e fu trasferito alla cattedra di Diritto pubblico e comparato”.

Ciasca riteneva che non si potesse “neppure porre il quesito se la cattedra di Diritto costituzionale comprend[esse] in sé quella di Diritto pubblico comparato. È il diritto pubblico comparato che ha ampiezza assai maggiore del diritto costituzionale; perchè esso, oltre a comprendere quest'ultimo, abbraccia pure il diritto amministrativo, il diritto processuale, il diritto ecclesiastico, il diritto penale e qualche altra materia meno importante”.

Proseguendo il proprio intervento Ciasca sostenne di dubitare che “lo stesso insegnamento del diritto costituzionale pot[esse] rettamente essere riguardato come parte dell'insegnamento del diritto pubblico, o se, invece, il diritto pubblico non d[ovesse] essere riguardato come l'insegnamento che elabora i principi delle varie discipline del gruppo pubblicistico[ponendosi], per ciò stesso, su un piano diverso da quello delle materie che ad esso offrono il materiale da elaborare”. A simile tesi che, evidentemente, confondeva il Diritto pubblico con il Diritto pubblico generale, veniva aggiunto un argomento apparentemente più serio, ossia che “il Diritto costituzionale non [poteva] considerarsi parte del Diritto pubblico comparato anche per un'altra e diversa ragione; perchè cioè la comparazione, che è implicita nel titolo della cattedra di diritto comparato, presuppone anzitutto la conoscenza del diritto interno dei singoli Paesi oggetto di studio, e poi anche quella di altri ordinamenti interni dei singoli Stati -- che non è indispensabile allorchè si studia il diritto costituzionale di un solo Paese - e poi richiede pure l'applicazione di metodi di indagine, che sono ben diversi da quelli di una disciplina che ha per oggetto solo l'ordinamento costituzionale di uno Stato.”

⁶⁴ Su Gueli si v. G. Caravale *Rappresentanza e partiti politici nel pensiero di Vincenzo Gueli*, in *Dallo Stato partito allo Stato dei partiti*, cit., pp.43 ss.

⁶⁵ V. R. Ciasca Atti - Senato della Repubblica, 1948-50 - DXXXVII SEDUTA DISCUSSIONI 18 NOVEMBRE 1950

Si è già detto che, sulla base della interrogazione del Ciasca, Oreste Ranelletti venne significativamente contattato d'urgenza e rispose il 21 di novembre alle sue argomentazioni con l'ampio parere riprodotto in appendice ⁶⁶, che si sofferma anche sui rapporti tra Diritto costituzionale e Diritto pubblico comparato.

Per quanto riguarda il quesito sui rapporti tra le due materie Ranelletti si limita ad esplicitare quale fosse “la considerazione del contenuto che al "Diritto Costituzionale" e alla disciplina giuridica corrispondente nell'insegnamento universitario, si dà tradizionalmente dalla nostra dottrina e nel nostro ordinamento scolastico comune.

Per l'una come per l'altro, il "Diritto Costituzionale" regola (e lo studio di tali norme forma l'oggetto della disciplina corrispondente) la formazione dello Stato, i suoi elementi costitutivi, le sue caratteristiche, la sua organizzazione fondamentale, quindi la formazione degli organi supremi, costituzionali, dello Stato, ne determina le attribuzioni e ai queste regola l'esercizio, e regola fundamentalmente i rapporti fra essi e i rapporti fra lo Stato e i cittadini, definendo la condizione giuridica dei cittadini e i loro diritti fondamentali, civili e politici, di fronte allo Stato. Si riconducono, perciò, al Diritto Costituzionale tutti i principi generali e fondamentali del Diritto pubblico interno dello Stato che costituiscono propriamente il "Diritto pubblico generale".

Ora è chiaro - proseguiva Ranelletti che molte parti di questa larga materia possono essere trattate con profitto nell'insegnamento universitario del Diritto costituzionale, solo con la comparazione degli ordinamenti e degli istituti nazionali con quelli, almeno i tipici, di altri Stati. Così per le forme di Stati; per le forme di Governo; per i rapporti con la Chiesa; per i diritti fondamentali di libertà civile e politica del cittadini, ecc.... In larga parte dell'insegnamento del Diritto Costituzionale, se si vuole che esso sia efficace e proficuo, e che i giovani valutino e sentano gli ordinamenti del proprio Stato, è necessario che essi abbiano conoscenza, sia pure solo istituzionale, degli ordinamenti e degli istituti corrispondenti, diversi di altri Stati, con la comparazione con i nostri. E questo è il contenuto tradizionale che di regola ha avuto l'insegnamento del Diritto Costituzionale in Italia.

Da tutto questo risulterà chiaro che - conclude Ranelletti - l'insegnamento del Diritto costituzionale comparato (a cui in fatto si restringe, di regola, il contenuto della Cattedra di Diritto pubblico comparato) nei limiti nei quali è imposto dalla trattazione del nostro ordinamento costituzionale, è parte necessaria dell'insegnamento del Diritto costituzionale; e un trasferimento di un professore universitario dalla cattedra di Diritto costituzionale a quella di Diritto pubblico comparato, che in pratica come ho detto, è, "di regola, Diritto costituzionale comparato, non può ritenersi trasferimento a cattedra di materia diversa".

Una simile “soluzione”, definita da Ranelletti, “come la sola esatta dal punto di vista giuridico, non costituiva l'arruolamento dell'amministrativista milanese tra le file dei comparatisti storico politici, ma limitava la valutazione ai rapporti tra le discipline alla didattica universitaria del tempo, con la necessaria sovrapposizione tra Diritto costituzionale

⁶⁶ V. Archivio Zangara in Fondazione Paolo Galizia – Storia e libertà su cui v. R. D'Orazio, *L'Archivio Zangara*, in *Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: e ora?*, cit.

e Diritto pubblico comparato. Si trattava di una risposta funzionale alle richieste di parte, ma esprimeva evidentemente anche l'impostazione metodologica prevalente della dottrina di allora, sulla base della realtà disciplinare all'interno del mondo accademico italiano.

6. Le conseguenze

Dopo le interrogazioni di Ciasca e di Caristia il problema destinazione di Zangara rimase ancora per circa cinque anni nell'incertezza, per poi essere risolto con l'assegnazione dello stesso alla sede di Catania⁶⁷. Ma questo si inserisce nel faticoso superamento del periodo dell'epurazione e nel sostanziale fallimento della stessa. Zangara ritornò nella sua sede originaria e nel 1958 commemorò, incaricato dal Sicularum Gymnasium, la Costituzione nel decimo anniversario della sua promulgazione.

La vicenda di Zangara evidenzia quindi, da un lato, le sue capacità personali, dall'altro la realtà di un Paese che non fece mai i conti a sufficienza con il proprio passato. Ciò che risulta più interessante ai fini di queste pagine è, però, che la questione delle materie comparatistiche nel settore pubblicistico continuò per lungo tempo a non essere rilevante nel dibattito scientifico-accademico del periodo anche per la scarsità degli insegnamenti intitolati sia al Diritto privato comparato che al Diritto pubblico comparato o al Diritto costituzionale italiano e comparato, considerato fondamentale nelle Facoltà di Scienze politiche. In particolare, l'idea che il Diritto pubblico comparato si identificasse con il Diritto costituzionale italiano e comparato e che questo potesse essere assimilato con il Diritto costituzionale risultava avere solide radici nella situazione reale. Se si esclude la sede di Roma dove fino alla fine degli anni Sessanta si avvicendarono nel tempo come ordinari nella Facoltà di Scienze politiche Esposito, Mortati, Lavagna; o quella di Firenze con la staffetta tra Maranini e Predieri⁶⁸; gli ordinari della materia furono Guido Lucatello(1910-2003) a Padova⁶⁹, mentre Giovanni Bognetti⁷⁰ ad Urbino e poi Giuseppe Cuomo⁷¹ a Napoli e Enrico Spagna Musso(1932-1994)⁷² a Bologna applicavano la loro cattedra di Diritto pubblico americano⁷³. Numerosi insegnamenti di Diritto costituzionale (italiano e) comparato erano, invece, insegnati per incarico dai docenti di Diritto costituzionale a Giurisprudenza, secondo l'impostazione

⁶⁷ V. Archivio Zangara e Archivio Università di Catania[da ora AUC].

⁶⁸ V.G.Morbidelli, A.P., in *DBGI*, pp.1624-1626.

⁶⁹ V. N.Olivetti Raso, G.L., in *DBGI*, pp.1206-1207.

⁷⁰ V. G.F.Ferrari, G.B., in <http://www.dpce.it/giovanni-bognetti.html>

⁷¹ V.**, G.C., in *DBGI*, pp.619-620

⁷² V. Giorgio Costa, *Si è spento Enrico Spagna Musso*, in *Italia oggi*, 15/1/1994

⁷³ . Questa materia abbandonata alla fine degli anni Sessanta, nei primi anni Ottanta assunse la denominazione di Diritto pubblico anglo-americano, per la chiamata a Roma di chi scrive nel 1982 ed è ora ricoperta dalla prof. Giulia Caravale (ma l'insegnamento è oggi presente anche a Bari e a Pisa p.e.), mentre in ambito privat-comparatistico il Diritto anglo-americano era stato attivato da Giorgio Bernini nell'Università di Padova alla fine degli anni Sessanta.

suggerita anche dal parere di Ranelletti e confermando l'apparente inerzia metodologica che caratterizzava il mondo giuridico dell'immediato secondo dopoguerra.

Si tratta di un'apparente immobilità, perché, proprio negli anni Cinquanta nell'ambito della giuspubblicistica italiana prende la prevalenza la generazione dei giovani costituzionalisti degli anni Trenta, che sulla base dell'analisi comparatistica avevano inquadrato l'evoluzione e le differenziazioni del cosiddetto Stato moderno sulla base di differenti principi o scopi politici, mentre nell'ambito del diritto privato si approfondisce l'influenza della lezione di personalità come Ascarelli(1903-1959)⁷⁴ e Gorla(1906-1992)⁷⁵.

A questo proposito, è interessante mettere in evidenza anche che le materie giuridico-comparatistiche si riaccessero alle soglie degli anni Sessanta sulla base di esigenze di superamento della chiusura nazionale, di fronte agli incipienti e già segnalati fenomeni di internazionalizzazione e di integrazione sovranazionale. Come in un moto peristaltico, si nota, in maniera e con intensità ovviamente diversa, quel fenomeno individuato subito dopo l'unificazione nazionale e ridotto in modo significativo dalla impostazione statualistica degli anni Ottanta del secolo XIX. L'esigenza di comprendere e di adeguare la formazione svilupparono dunque la comparazione giuridica.

Per il privato –comparato dal 1960 era, appunto, attivo a Roma Luigi Gorla, che continua l'insegnamento di Salvatore Galgano(1887-1965)⁷⁶, mentre lo saranno successivamente Renato Scognamiglio a Napoli, Giorgio Bernini a Ferrara (quest'ultimo era stato straordinario di Diritto Anglo-americano a Padova). Per le materie pubblico-comparatistiche se è vero che già negli anni Cinquanta Esposito e Mortati avevano riaccessero la materia a Roma dopo un aspro confronto con Alfonso Tesaurò⁷⁷ per la chiamata a Scienze politiche, è anche incontrovertibile che i costituzionalisti della nuova generazione del dopoguerra [penso a Giuseppe Guarino, a Serio Galeotti(1922-2000)⁷⁸, Antonio La Pergola⁷⁹, Mario Galizia(1921-2013)⁸⁰, Leopoldo Elia(1925-2008)⁸¹ ad es.] furono fortemente influenzati dalla prospettiva comparatistica. Guarino, per sua stessa ammissione all'autore di queste note, deve negli anni Quaranta la sua impostazione comparatistica a Emilio Crosa, che aveva presieduto la sua commissione di concorso nel 1949⁸²; La Pergola, Galizia e Elia furono frutto complesso della scuola romana di Mortati.

⁷⁴ V. S.Rodotà, T.A., in DBI, 1962, vol.4.

⁷⁵ V. M.Mantello, L.G. in DBI, 2002, vol. 58 e M. Lupo-L-Moccia, L. G., in DBGI, pp.1040-1043. Faccio notare che, mentre Ascarelli resse per incarico l'insegnamento del Diritto privato comparato, Gorla la ricoprì come ordinario dal 1960.

⁷⁶ V. A.Procida Mirabelli di Lauro, S.G., in DBGI, pp.932-933. L'attivazione della materia con ordinario è situabile nel 1936.

⁷⁷ V.R.Bifulco, A.T., in DBGI, pp.1947-1748.

⁷⁸ V. T.E.Frosini, S.G., in DBGI, 931.

⁷⁹ V.N.Olivetti Rason- A.Reposo, A.L.P., in DBGI, pp.1129-1130.

⁸⁰ V. F. Lanchester, *Le università di Mario Galizia*, in *Il politico*, 2014, n., pp.1 ss.

⁸¹ v. M. Olivetti, L.E., in DBGI, pp.791-792.

⁸² Commissari: Emilio Crosa (presidente); Crosa Emilio, Carlo Careti, Carlo Esposito, Costantino Mortati, Franco Pierandrei; vincitori: Giuseppe Guarino, Pietro Virga, Vincenzo Gueli.

Tuttavia è anche indicativo che solo a Palermo fosse sopravvissuta a Giurisprudenza la titolarità della materia con Salvatore Catinella, in una linea che in quella sede aveva visto la presenza significativa di Gaspare Ambrosini(1886-1985)⁸³, passato a Roma nel secondo lustro degli anni Trenta per il Diritto coloniale e poi incaricato di Diritto costituzionale a Giurisprudenza e di Diritto costituzionale italiano e comparato a Scienze politiche dopo la caduta del fascismo.

Dopo le libere docenze della seconda metà degli anni Cinquanta saranno invece i concorsi di Padova e Messina degli anni Sessanta a sviluppare il settore giuscomparatistico, in un contesto dove la prospettiva statualistica si indebolisce progressivamente sulla base dei processi di internazionalizzazione e di integrazione sovranazionale. In questa prospettiva sono rilevanti indicatori della nuova situazione, da un lato, il bando padovano per il Diritto pubblico americano, dall'altro il concorso di Messina per il Diritto costituzionale comparato. Il primo vide la vittoria di Antonio La Pergola, Giovanni Bognetti e Paolo Tesaurò⁸⁴, con il rinnovarsi delle tensioni tra scuola romana e napoletana. Il Concorso di Messina fu invece caratterizzato dalle vittorie di Giuseppe Motzo(1930-2002)⁸⁵, Mario Galizia e Salvatore Villari giudicati nel 1964 da Biscaretti di Ruffia(1912-1996)⁸⁶, Guarino, Barile(1917-2000)⁸⁷, Crisafulli(1910-1986)⁸⁸ e Sica⁸⁹. Solo nel 1972 venne bandito un concorso per il Diritto costituzionale (comparato) a Chieti(all'ora Università di Teramo) in cui i Commissari furono Zangara(presidente), Aldo M. Sandulli(1915-1984)⁹⁰, Carlo Lavagna(1914-1984)⁹¹, Antonio La Pergola e Alberto Predieri, mentre i vincitori furono Francesco D'Onofrio, Giuseppe Ugo Rescigno e Giorgio Lombardi(1935-2010)⁹². Durante il concorso del 1979 [Giovanni Bognetti, Mario Galizia, Angelo Antonio Cervati, Francesco D'Onofrio, Silvano Tosi(1926-1987)] si pose l'alternativa tra il Diritto pubblico comparato come materia in cui si analizzano istituti di due o più ordinamenti e la possibilità di esercitare la comparazione anche all'interno dello stesso ordinamento nazionale. Questa contrapposizione in realtà evidenziava un dato incontrovertibile ossia che il giurista è necessariamente un comparatista, altrimenti non è un giurista. Il metodo

⁸³ V. F. Teresi(a cura di), *La figura e l'opera di Gaspare Ambrosini : atti del Convegno, Agrigento-Favara, 9-10 Giugno 2000*, in appendice Scritti scelti di Gaspare Ambrosini, Palermo, Quattrosoli, 2001 e N. Antonetti-U. De Siervo (a cura di), *Ambrosini e Sturzo : la nascita delle regioni* presentazione di G. De Rosa, Bologna, Il mulino, 1998.

⁸⁴ Commissione: Giorgio Balladore Pallieri, Egidio Tosato, Franco Pierandrei, Vincenzo Gueli, Giuseppe Guarino. Mentre Bognetti fu chiamato ad Urbino, a Padova si ebbe la straordinaria ventura di Tesaurò chiamato a Giurisprudenza e La Pergola a Scienze politiche. Tesaurò si spostò, sempre per la stessa materia prima a Bari(1966) e poi a Napoli(1968)

⁸⁵ V. S. Mura, G.M., in DBGI, pp. 1395-1396

⁸⁶ V.T.E. Frosini, P. B. d. R., in DBGI, pp. 264-265.

⁸⁷ V. P. Caretti, P.B., in DBGI, pp. 170-172 e S. Caretti, P. B., in DBI, 2017.

⁸⁸ V. S. Bartole, V.C., in DBGI, pp. 610-612.

⁸⁹ Motzo e Villari presero servizio per il Diritto costituzionale italiano e comparato rispettivamente a Siena e a Messina, mentre Galizia per le Istituzioni di diritto pubblico a Pavia.

⁹⁰ V. G. e O. Abbamonte, A.M.S., in DBGI, pp. 1784-1786.

⁹¹ V. F. Lanchester, C.L., 2005 (vol. 64), pp. 135-137 e M. Gregorio, C.L., in DBGI, 1156-1158.

⁹² V.E. Palici di Suni, G.L., in <http://www.dpce.it/giorgio-lombardi.html>

comparato costituisce, infatti, uno strumento indispensabile, che può essere utilizzato in maniera più o meno intensa e, tuttavia, esso è necessario per l'attività del giurista.

7. Conclusioni

La discussione del 1979 celava, senza alcun dubbio, anche interessi pragmatici, ma nella sua parte maggioritaria essa costituiva un memento all'unità del settore giuspubblicistico in un periodo dove l'espansione dei numeri dei docenti (v. tab. n.1 in Appendice)⁹³ e la crisi dello Stato nazionale accentratore di derivazione ottocentesca, nell'ambito dei processi di integrazione regionale e di internazionalizzazione, invitava all'autonomizzazione soprattutto i settori emergenti. Di qui la legittimità della costituzione settore scientifico disciplinare comparatistico autonomo sia per il diritto pubblico che per quello privato, ma anche differenti tendenze nei rapporti con i settori vicini.

Com'è noto, il diritto nella divisione del lavoro scientifico si pone sia come scienza sociale, sia come scienza normativa. In entrambe queste prospettive la comparazione risulta indispensabile⁹⁴. Essa costituisce una attività naturale che nella prospettiva scientifica viene sistematizzata in maniera da pervenire alla formazione di ipotesi che il soggetto protagonista dell'indagine cerca di verificare o falsificare attraverso l'utilizzazione dell'analisi delle similitudini e delle differenze tra elementi non identici, ma in possesso di almeno una qualità in comune (il *tertium comparationis*). La comparazione può essere effettuata dal soggetto in modo esplicito o implicito tra due o più oggetti che si inseriscono nell'ambito di settore (privatistico o pubblicistico) su piani differenziati (micro o macro). La dinamica dello Stato contemporaneo ha indebolito le frontiere tra i macro-settori, ma questi permangono poiché i privat-comparatisti si interessano prevalentemente dello stile e della tecnica del diritto, mentre i pubblicisti sono interessati al tema delle forme di Stato, di regime e di governo. Entrambi hanno per oggetto disposizioni normative e comportamenti all'interno di istituzioni o istituti giuridicamente rilevanti che facciano parte di uno o più ordinamenti analizzate secondo una prospettiva sincronica o diacronica. In definitiva la comparazione costituisce un metodo che è stato sempre utilizzato dai giuristi in modo più o meno consapevole e con accentuazioni derivanti anche da necessità di contesto e predisposizioni personale.

Nel corso del tempo la formazione di un raggruppamento concorsuale comparatistico che unisce i settori sulla base del metodo comparatistico ha rischiato di coprire però motivazioni di altro tipo, frustrando l'oggetto scientifico analizzato. Le declaratorie di settore scientifico disciplinare (v. da ultimo il Decreto Ministeriale 30 ottobre 2015 n.

⁹³ Sotto questo profilo sono stati presi in considerazione per il confronto solo le posizioni dei professori ordinari delle materie degli attuali SSD IUS08, IUS09, IUS10, IUS21, IUS02, IUS01, poiché la legislazione universitaria non prevedeva nel 1952 e nel 1971 professori associati e ricercatori. Il dato relativo all'espansione numerica conferma l'origine dello sviluppo dopo i provvedimenti urgenti del 1973 e in particolare dopo il DPR 382/1980.

⁹⁴ V. F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 3 ss e Idem, voce *Diritto comparato*, in *Il diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, vol. 5.

855, Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 20 novembre 2015 n. 271 riportate in nota) fanno riferimento significativo all'attività scientifica e didattico-formativa e paiono nel caso di specie meno avanzate anche di quelle espresse nel parere di Ranelletti. In particolare il confronto tra la declaratoria del Diritto costituzionale e quella del Diritto pubblico comparato, vede la prima molto specifica e non escludente l'approccio comparatistico, mentre la seconda -nella sua cripticità- esprime una realtà di studi che è molto più vicina ai settori costituzionale ed amministrativo rispetto a quello giusprivatistico, con cui risulta federata.⁹⁵

L'esperienza dell'ASN per il settore 12/E2 evidenzia, inoltre, una dinamica coalizionale tra i due settori in esso contenuti che non sempre può essere considerata ottimale. Gli argomenti affrontati dai candidati sono spesso divaricati e specialistici nell'ambito della permanenza di una grande frattura, che favorisce tendenze spartitorie. D'altro canto anche le osservazioni preliminari delle varie commissioni di Ius 08 tendono a favorire giardini forzatamente separati, sulla base di appartenenze formali.

Le conclusioni preliminari di queste pagine, che –sulla base del caso Zangara e del parere Ranelletti hanno cercato di ricostruire un percorso articolato in cui gli alti principi si mescolano con la bassa cucina, sono aperte, ma vogliono evidenziare come la forza di inerzia del recente passato non deve impedire di ricercare le radici dell'esperienza e di discutere le soluzioni del presente per impostare al meglio il futuro.

E' su questa base che la Rivista Nomos intende aprire un dibattito franco sul passato e sul presente delle discipline pubblicistiche in merito alla ricerca scientifica e alla didattica per verificarne le prospettive.

⁹⁵ 12/C1: DIRITTO COSTITUZIONALE-Il settore comprende l'attività scientifica e didattico-formativa degli studi relativi ai principi del costituzionalismo contemporaneo, alle forme di Stato e di governo, al sistema delle fonti normative, ai principi costituzionali in tema di diritti e doveri, di rapporti fra ordinamento interno e ordinamenti esterni, sovranazionali e internazionale; alla organizzazione costituzionale dello Stato, compresi i principi costituzionali sulla pubblica amministrazione, sulla finanza pubblica, sulla giurisdizione in generale. Gli studi attengono, in particolare, all'organizzazione del Parlamento e del Governo, ai rapporti fra Governo e Parlamento, al Presidente della Repubblica, agli organi ausiliari del Parlamento e del Governo, all'organizzazione di governo delle magistrature ordinaria e speciali. Comprendono altresì, il diritto regionale e i principi costituzionali in materia di autonomie locali, la giustizia costituzionale, le istituzioni del diritto pubblico.

12/D1: DIRITTO AMMINISTRATIVO Il settore comprende l'attività scientifica e didattico-formativa degli studi relativi ai principi e alle regole che reggono le attività amministrative, da qualunque soggetto prestate; le organizzazioni pubbliche locali, regionali, statali, comunitarie e internazionali, inclusi strutture, personale e mezzi; le garanzie giurisdizionali e giurisdizionali. Gli studi attengono, inoltre, alla regolazione delle attività e all'uso dei beni che coinvolgono, fra gli altri, interessi pubblici ambientali, culturali, paesaggistici, urbanistici, edilizi, economici, sociali, di sicurezza e sportivi. Comprendono, altresì, il diritto regionale e delle autonomie locali, il diritto dell'informazione e della comunicazione e le istituzioni del diritto pubblico.

12/E2: DIRITTO COMPARATO Il settore comprende l'attività scientifica e didattico-formativa degli studi relativi all'identificazione dei sistemi giuridici, alla loro classificazione e all'inquadramento dei singoli ordinamenti nell'uno o nell'altro sistema. Gli studi attengono, altresì, alle analisi comparative di istituti, regole e tecniche riconducibili al diritto privato ed appartenenti a ordinamenti giuridici diversi, nonché le ricerche riguardanti l'unificazione del diritto ed il suo impatto sugli ordinamenti interni. Inoltre il settore comprende gli studi relativi alla classificazione degli ordinamenti giuridici, con particolare riferimento alle analisi comparative di istituti e regole riconducibili al diritto pubblico ed appartenenti a ordinamenti giuridici diversi, sia nella prospettiva sincronica che in quella diacronica.

Tabelle:

	Tab.n.1-Professori ordinari per Settore scientifico disciplinare e per anno significativo							
	1952	1971	2009	2019				
IUS08	14	16	98	99				
IUS09	5	14	103	77				
IUS10	20	22	155	103				
IUS21	1	4	50	40				
IUS02		2	52	54				
IUS01	52	70	279	226				
Totale	92	128	737	599				

Note: I SSD sono quelli del 2019; IUS O1 del 1951 e 1971 comprendono Istituzioni di diritto privato, Diritto civile e Diritto processuale civile. I dati sono frutto dell'analisi degli Annuari del MPI(1952;1971) e del sito https://cercauniversita.cineca.it/php5/docenti/vis_docenti.php(2009;2019)

Documentazione

- a- [Parere di Oreste Ranelletti](#)
- b- [Interrogazione Ciasca \(1950\)](#)
- c- [Interrogazione Caristia \(1951\)](#)