

La storia costituzionale nei corsi di Storia delle istituzioni politiche all'Università di Sassari

FRANCESCO SODDU

Nella lettera di invito al seminario da cui origina questo volume, Luigi Lacchè notava che la storia costituzionale «è un terreno di ricerca fecondo e innovativo» anche perché «punto di intersezione tra saperi diversi». E richiamava il ruolo che il «Giornale di storia costituzionale» ha saputo svolgere per mettere a fuoco aspetti metodologici e contenuti, ricordando anche quanto scritto (con Roberto Martucci) nell'introduzione del primo numero del 2001, ricorrendo all'immagine del *polittico*. Ogni suo elemento, scrivevano, «esiste in piena autonomia, [ma] è solo dalla connessione delle singole parti che scaturisce la polifonia dell'insieme». Dunque, una storia d'insieme, una storia fatta di storie, inevitabile terreno d'incontro, di confronto e di contaminazione. Sempre Lacchè, in un contributo nel ventennale della rivista, ricordava un'efficace espressione di Paolo Colombo: «Lo storico delle istituzioni mette a fuoco la predella che si preoccupa del funzionamento del potere

politico»¹. Si potrebbe dire, il funzionamento concreto delle istituzioni.

La storia delle istituzioni ha certamente delle componenti ascrivibili alla storia costituzionale. Non si esaurisce però nelle prospettive e nei temi di quest'ultima, e viceversa. È anch'essa, come la storia costituzionale, terreno di incontro, luogo di confine, di scambi e contaminazioni.

Provo, seguendo il focus “pedagogico” evocato dagli organizzatori, a dare delle indicazioni per rispondere agli interrogativi: Chi insegna la storia costituzionale? Come ed a chi si insegna? Premetto che non ho mai avuto un incarico di insegnamento con quella denominazione. Il mio intento, perciò, è di mostrare le tracce dei temi propri della storia costituzionale che si possono trovare negli insegnamenti di Storia delle istituzioni politiche e che a me sembrano numerose e significative. Lo farò descrivendo un caso specifico: quello dell'Università di Sassari, nell'arco temporale che mi ha visto tra i soggetti che hanno ricoperto incarichi di insegnamento in quel settore.

Ho iniziato, nell'a.a. 1998/1999, con l'affidamento di un corso di Storia delle istituzioni parlamentari. Una materia opzionale nel corso di laurea in Scienze politiche, che intendeva (riporto quanto indicato nella *Guida alla Facoltà di Scienze politiche*, Università degli studi di Sassari A.A. 1998/1999) sviluppare «i temi relativi alle istituzioni rappresentative nello Stato costituzionale, avendo un'attenzione privilegiata alle vicende del Parlamento italiano». Per gli studenti non frequentati indicavo i testi di Carlo Ghisalberti, *Storia costituzionale italiana 1848-1924*, Roma-Bari, Laterza, 1994; di Nicola Antonetti, *Gli invalidi della Costituzione. Il Senato del Regno 1848-1924*, Roma-Bari, Laterza, 1992 e il saggio di Stefano Merlini, *Il governo costituzionale*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, a cura di R. Romanelli, Roma, Carocci, 1995. Non mi pare inutile, anche per il nostro ragionamento, ricordare questi elementi della concreta esperienza degli insegnamenti di storia delle istituzioni politiche, che mostrano visibilmente il legame con la storia costituzionale. Lo confermano anche i testi adottati per l'esame. Quegli elementi, come si vedrà, segnalano – almeno nel caso di Sassari – una certa continuità ma anche i tentativi di messa a punto di un programma di studi adeguato non solo allo sviluppo della ricerca storiografica ma anche alle esigenze poste dalla riforma degli ordinamenti universitari (con esiti, devo riconoscere, non sempre soddisfacenti).

In quell'anno accademico (1998/1999), il nostro corso di laurea prevedeva anche (sarebbe più corretto dire soprattutto) l'insegnamento di Storia delle istituzioni politiche (materia obbligatoria nell'indirizzo politico-amministrativo e in quel-

lo storico politico), affidato ad Antonello Mattone; e l'insegnamento di Storia dell'amministrazione pubblica (materia obbligatoria nell'indirizzo politico-amministrativo), affidato per supplenza a Saverio Carpinelli (da quando Guido Melis, che ne era il titolare, si era trasferito all'università di Siena nel 1991). Mattone adottava il testo di Nicola Matteucci, *Lo Stato moderno*, Bologna, Il Mulino, 1993 e, a scelta, il volume di Giuseppe Galasso, *Potere e istituzioni in Italia*, Torino, Einaudi, 1975 o quello di Guido Astuti *La formazione dello Stato moderno*, Torino, Giappichelli, 1967; e, a scelta dello studente, un testo tra Denis Richet, *Lo spirito delle istituzioni. Esperienze costituzionali nella Francia moderna*, Roma-Bari, Laterza, 1998, Giuseppe Ricuperati, *Le avventure di uno Stato "ben amministrato". Rappresentazioni e realtà nello spazio sabaudo tra Ancien Régime e rivoluzione*, Torino, Tirrenia stampatori, 1994, *Potere e società negli stati regionali italiani del '500 e '600*, a cura di Elena Fasano Guarini, Bologna, Il Mulino, 1978, *Lo stato moderno*, a cura di Ettore Rotelli e Pierangelo Schiera, vol. I, Bologna, Il Mulino, 1978. In parziale continuità con le indicazioni fornite nell'anno precedente quando ai testi di Galasso e Astuti erano, invece, affiancati i volumi di Charles H. Mc Ilwain, *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, Il Mulino, 1990 e Joseph H. Shennan, *Le origini dello Stato moderno in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1976; per la "parte speciale" Mattone aveva indicato un volume a scelta tra Pierre Goubert, *L'ancien régime*, Milano, Jaka book, 1993, Italo Birocchi, *La carta autonomistica della Sardegna tra antico e moderno*, Torino, Giappichelli, 1992, Giovanni Vergottini, *Lezioni di storia del diritto pubblico italiano*, Milano, Giuf-

frè, 1993), Perry Anderson, *Lo Stato assoluto*, Milano, Mondadori, 1980, Daniel Waley, *Le città repubblicane dell'Italia meridionale*, Torino, Einaudi, 1980, Paolo Prodi, *Il sacramento del potere*, Bologna, Il Mulino, 1992, Frances A. Yates, *Astrea. L'idea di impero nel Cinquecento*, Torino, Einaudi, 1990, Antonio I. Pini, *Città, Comuni, e corporazioni nel Medioevo italiano*, Bologna, Club, 1986. Riporto questo lungo elenco di indicazioni bibliografiche perché mostra una scelta ricca ed articolata che consentiva agli studenti di approfondire diversi settori in cui si sviluppava l'oggetto del corso di Storia delle istituzioni politiche e che, per molti versi, rimandano anche alla storia costituzionale.

Nella *Guida* per il 1998/1999 non compare il programma di Storia dell'amministrazione pubblica che presumo fosse in continuità con quanto Carpinelli aveva indicato nell'a.a. precedente (e confermato negli anni successivi): Guido Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1996 ed un testo tra Sabino Cassese, *Questione amministrativa e questione meridionale. Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'Unità ad oggi*, Milano, Giuffrè, 1977, Dora Marucco, *L'amministrazione della statistica nell'Italia unita*, Roma-Bari, Laterza, 1996, Guido Melis, *La cultura e il mondo degli impiegati*, in *L'amministrazione centrale* a cura di S. Cassese, Torino, UTET, 1984, Raffaele Romanelli, *Centralismo e autonomie*, nel già ricordato volume *Storia dello Stato italiano*, a cura dello stesso Romanelli. Per questo insegnamento il legame con la storia costituzionale può sembrare meno evidente, ma in realtà la configurazione e il ruolo svolto dagli apparati amministrativi – al centro come in periferica – furono fortemente condizio-

nati dal quadro più generale dell'evoluzione degli equilibri tra i poteri dello Stato, e quindi inevitabilmente investono questioni che sono proprie della storia costituzionale².

Di entrambi, Carpinelli (ma sarebbe più giusto dire Melis) e Mattone, in tempi diversi, avrei, almeno in parte, raccolto il testimone. Del primo già con l'a.a. 2001/2002. Fu l'anno in cui fu messa in pratica la riforma degli ordinamenti universitari nota come 3+2. Nella Facoltà di Scienze politiche di Sassari furono attivati tre corsi di laurea triennale: Scienze politiche (classe 15), Scienze del governo e gestione delle risorse umane (classe 19), Scienze della comunicazione e giornalismo (classe 14). Furono attivati progressivamente, convivendo con il vecchio corso quadriennale (che fu, a sua volta, progressivamente dismesso).

Nel nuovo corso di laurea triennale in Scienze politiche l'insegnamento di Storia delle istituzioni politiche fu indicato come materia obbligatoria nel curriculum Istituzioni e politiche pubbliche e in quello in Studi sociologici e sistemi complessi (nel primo curriculum per 8 CFU, nel secondo per 4). A Scienze del governo fu previsto come materia obbligatoria (8 CFU) mentre nel corso di laurea in Scienze della comunicazione figurava, con 4 CFU, come materia alternativa a Storia delle relazioni internazionali (collocata al primo anno: un esperimento azzardato, che durò poco). La Storia dell'amministrazione pubblica, invece, fu indicata come materia nel corso di laurea in Scienze del governo e, da quell'anno, mi fu affidata. Era prevista come insegnamento obbligatorio per 4 CFU ma gli studenti potevano aggiungere anche un secondo modulo "facoltati-

vo” (era così anche per altri insegnamenti che lo prevedessero) con il quale potevano acquisire “crediti a scelta”: sicché ad un primo modulo con lezioni dedicate allo sviluppo della pubblica amministrazione dall’Unità al secondo dopoguerra si poteva aggiungere un secondo modulo articolato in forma seminariale. Per conseguire 4 CFU indicai, come testi, quello di Melis, *La burocrazia*, Bologna, Il Mulino, 1998 e, a scelta, parti del già ricordato volume di Melis, *Storia dell’amministrazione italiana*, indicato nella sua interezza per chi volesse conseguire 8 CFU. Il corso di Storia delle istituzioni parlamentari restò come esame a scelta, organizzato anch’esso in due moduli: una parte generale ed una seminariale. Quest’ultima sviluppata con un’attenzione specifica alle fonti, in particolare gli atti parlamentari, che il Dipartimento di Storia di Sassari aveva acquisito in microfilm (sia la serie *Discussioni* che quella *Documenti*, dal Parlamento subalpino fino alle prime legislature del Parlamento repubblicano).

Gli anni successivi furono caratterizzati, a Sassari come credo anche nelle altre sedi, da una faticosa messa a punto del nuovo sistema, con modifiche che causarono “aggiustamenti” nell’offerta formativa destinati, inevitabilmente, a creare qualche disagio e forse anche un po’ di confusione tra gli studenti (e, probabilmente, anche tra i colleghi meno addentro alle regole che quella modifica di sistema comportava). Sicché, per esemplificare quella fase attraverso il caso sassarese, nell’a.a. 2003/2004, mentre restava operativo il quarto anno della vecchia laurea in Scienze politiche (con l’insegnamento di Storia dell’amministrazione pubblica), nel nuovo ordinamento triennale si spe-

rimentava anche una certa fantasia volta a conservare la pluralità della precedente offerta formativa cercando però di mantenere il numero degli esami contenuto. Comparvero, così, nel corso di laurea in Scienze politiche (curriculum Istituzioni e politiche pubbliche) l’insegnamento di Storia delle istituzioni politiche nell’età moderna e contemporanea da 10 CFU, costituito da due moduli (il primo, 8 CFU, affidato a Mattone, che verteva sui temi relativi alla formazione dello Stato moderno, dalle istituzioni feudo-vassallatiche alle monarchie nazionali e all’assolutismo fino al processo di costituzionalizzazione nell’età della rivoluzione francese; il secondo, 2 CFU, con il quale avrei coperto, in estrema sintesi, i passaggi fondamentali relativi alle istituzioni politiche nei secoli XIX-XX). Nel curriculum Studi sociologici e sistemi complessi figurava un originale Storia contemporanea + modulo di Storia delle istituzioni parlamentari (8+4 CFU), destinato ad essere presto dismesso. Nel corso di laurea in Scienze dell’amministrazione era invece previsto l’insegnamento di Storia delle istituzioni politiche e dell’amministrazione pubblica, 12 CFU (il primo modulo era quello da 8 CFU affidato a Mattone, mentre in quello da 4 avrei analizzato in particolare le vicende dell’amministrazione pubblica italiana tra Otto e Novecento). Mattone mantenne alcuni dei testi che aveva adottato negli anni precedenti, specie nelle letture a scelta (i volumi di Mc Illwain, Anderson, Matteucci, Ricuperati), che si aggiungevano al testo di Richet e al volume di Gian Giacomo Ortu, *Lo Stato moderno* (Roma-Bari, Laterza, 2001), questi ultimi previsti come obbligatori. Per quel che riguarda i moduli che mi erano affidati, in un caso (2

CFU) indicavo i saggi di Stefano Merlini, *Il governo costituzionale*, di Paolo Pombeni, *La rappresentanza politica*, di Raffaele Romanelli, *Centralismo e autonomie*, di Guido Melis, *L'amministrazione*, nell'ormai più volte citato volume *Storia dello stato italiano dall'Unità ad oggi*; ai quali, nel modulo da 4 CFU, aggiungevo due capitoli a scelta del volume di Melis *Storia dell'amministrazione italiana*. Dei saggi di Merlini e Pombeni mi servivo anche per l'indicazione dei testi dell'esame di Storia delle istituzioni parlamentari, per il quale aggiungevo alcuni saggi dal volume *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali 17*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 2001. Per coloro che volevano conseguire 8 CFU erano previsti il testo già ricordato di Ghisalberti ed una parte di quello di Umberto Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana*, Bologna, Il Mulino, 1989. Sull'utilità di un uso contestuale di questi due ultimi volumi avrò modo di tornare.

Era un quadro destinato in parte a chiarirsi e in parte a complicarsi ulteriormente quando si aggiunsero anche le lauree specialistiche. Nell'a.a. 2005/2006 l'insegnamento di Storia delle istituzioni politiche dei due corsi triennali fu ridotto, passando rispettivamente da 10 a 8 e da 12 a 10 CFU. A pagare il prezzo della riduzione dei CFU fu il modulo affidato a Mattone che passò da 8 a 6. Per l'esame indicò i volumi di Ortu e Matteucci, già adottati in passato, cui si aggiunse il testo di Raul Van Caenegem, *Il diritto costituzionale occidentale*, Roma, Carocci, 2003, oltre al saggio di Vicens Vives, *La struttura amministrativa statale nei secoli XVI e XVII*, nel già ricordato volume *Lo Stato moderno* a cura di Rotelli e Schiera. Nel corso di Storia delle istituzioni parlamentari introdussi, in al-

ternativa ai testi indicati precedentemente il volume di Roberto Martucci, *Storia costituzionale italiana*, Roma, Carocci, 2002. Le variazioni (parziali) dei testi adottati ribadirono il rapporto dei corsi di storia delle istituzioni politiche con la storia costituzionale.

Nella laurea specialistica in Scienze politiche (classe 70/s) furono previsti l'insegnamento di Storia delle istituzioni europee e americane, 4 CFU, nel curriculum di Studi europei e internazionali³; e quello di Storia delle istituzioni politiche e dell'amministrazione (corso avanzato), 6 CFU, nel curriculum in Amministrazione e politiche pubbliche. Furono assegnati unitariamente a me e a Mattone, senza distinzione di moduli (o almeno così risulta nella *Guida alla Facoltà* di quell'anno, da cui ricavo queste informazioni), come era invece avvenuto fino ad allora. Adottammo per il primo insegnamento il già ricordato volume di Raul Van Caenegem (mostrando, in questo caso, una certa difficoltà nell'individuare una netta cesura con il percorso triennale), completato da un testo a scelta fra Giuseppe Floridia, *La costituzione dei moderni* Torino, Giappichelli, 1991 e Giorgio Rebuffa, *Costituzioni e costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, 1990⁴; per il secondo, invece, il libro di Luca Mannori e Bernardo Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001. Era una scelta adatta alla logica del secondo livello della formazione accademica.

Negli anni successivi il quadro che ho appena descritto doveva ulteriormente variare anche in virtù della modifica degli ordinamenti conseguente al D.M. 270 del 2004. Quella riforma, che entrò in vigore nell'a.a. 2008/2009, indusse la Facoltà

tà di Scienze politiche di Sassari, da un lato, a ridurre il numero dei corsi di laurea triennali, sicché si varò un corso inter-classe di Scienze della politica e dell'amministrazione, rispondente alle nuove classi L-16 (Scienze dell'amministrazione e dell'organizzazione) e L-36 (Scienze politiche e delle relazioni internazionali), con due curricula (Amministrazione e politiche pubbliche; Politica e relazioni internazionali) che dovevano in qualche modo raccogliere l'eredità dei due corsi di laurea precedenti (in Scienze politiche e in Scienze dell'amministrazione). Dall'altro, la Facoltà decise di istituire due corsi di laurea magistrale: Politiche pubbliche e Governance (Classe LM-62 Scienze della politica); e Comunicazione e pubbliche amministrazioni (interclasse: LM-59 Scienze della comunicazione pubblica, d'impresa e pubblicità; LM-63 Scienze delle pubbliche amministrazioni), nei quali era più evidente l'innovazione rispetto ai precedenti corsi di laurea specialistica.

Nella laurea triennale l'insegnamento di Storia delle istituzioni politiche era previsto al terzo anno di uno dei due curricula (Amministrazione e politiche pubbliche), per 9 CFU. L'organizzazione del corso, in due moduli (il primo fu affidato ad Annamari Nieddu, che prese il posto di Mattone)⁵, confermava sostanzialmente l'impianto sperimentato negli anni precedenti anche nei testi indicati per la preparazione dell'esame. Tale sarebbe rimasto anche quando (nell' a.a. 2019/2020) quel corso di laurea interclasse sarebbe stato disattivato a favore di un nuovo corso in Scienze politiche (classe L-36), attualmente in vigore. In quest'ultimo si prevedono due indirizzi (politico-amministra-

tivo e politico-internazionale: uno schema che tende a confermare la struttura fondamentale dell'offerta formativa degli anni precedenti), nel primo dei quali figura la Storia delle istituzioni politiche. La continuità è confermata dalla struttura in due moduli ed anche dai testi adottati: per il primo, anche in questo anno accademico (2023/2024) Nieddu ha indicato una parte del libro di Matteucci ed una parte di quello di Van Caenegem. Per il secondo ho confermato i saggi dal volume *Storia dello Stato dall'Unità ad oggi*, che continuo a trovare lo strumento più convincente (nonostante sia da tempo fuori commercio), cui ho aggiunto i saggi di Livio Antonielli, *Le istituzioni dell'età napoleonica*; di Daniela Novarese, *Le istituzioni politiche della Restaurazione*; di Marco Meriggi, *Dal liberalismo alla democrazia (1848-1914)*; di Isabella Rosoni, *Le istituzioni politiche coloniali*; di Chiara Giorgi, *Le istituzioni del welfare*; di Antonella Meniconi, *Le istituzioni politiche del totalitarismo: Italia, Germania, Unione Sovietica*, in *Storia delle istituzioni politiche*, a cura di M. Meriggi e L. Tedoldi, Roma, Carocci, 2014.

Quest'ultimo volume è indicato (per intero) per la preparazione dell'esame di Storia delle istituzioni politiche che dall'a.a. 2018/2019 è stato inserito (per 6 CFU) anche nel corso triennale in Comunicazione pubblica e professioni dell'informazione (L-20) che ha raccolto l'eredità del precedente corso di laurea in Scienze della comunicazione (dove l'insegnamento di Storia delle istituzioni politiche, invece, non era previsto). Quest'ultima esperienza mi ha confermato le difficoltà di adattare le tematiche proprie di un corso di storia delle istituzioni agli interessi e alle competenze di una comunità studentesca come quella dei corsi di laurea in

scienze della comunicazione, che avevo già sperimentato in un corso di laurea magistrale, quello in Comunicazione e pubbliche amministrazioni, su cui è utile spendere qualche parola.

In effetti, come accennato, la riforma degli ordinamenti del 2008 aveva interessato anche le lauree magistrali, con modifiche più significative di quanto non fosse accaduto per le lauree triennali. Al momento della sua istituzione, nella laurea magistrale in Politiche pubbliche e governance l'insegnamento di Storia delle istituzioni politiche (corso avanzato), affidato a Mattone, era previsto come esame in alternativa a Storia economica (da 9 CFU): a testimonianza delle difficoltà che queste modifiche ordinamentali incontravano nel conciliare l'innovazione nell'offerta formativa con la tutela del pluralismo degli insegnamenti già esistenti e – problema non secondario – con l'esigenza di collocare adeguatamente le risorse umane disponibili. Con l'a.a. 2012/2013 quell'insegnamento fu sostituito da Storia della pubblica amministrazione, previsto come esame obbligatorio da 9 CFU. L'insegnamento, che mi fu affidato, restò anche nel nuovo impianto che, dal 2016/2017, lo prevede in alternativa a quello denominato «Alle origini dell'Europa unita» (affidato ad una compianta collega di storia contemporanea, Susy Trova). Quest'ulteriore aggiustamento rispondeva alla necessità di garantire, con una serie di coppie di esami in alternativa tra loro, una flessibilità del piano di studi che consentisse agli studenti un maggior margine di scelta nel definire il proprio percorso formativo. Il testo indicato per la preparazione dell'esame restò quello di Mannori e Sordi, già ricordato.

Per la laurea in Comunicazione e pubbliche amministrazioni, al momento dell'istituzione si prevedeva, invece, che lo studente dovesse sostenere due esami fra Analisi delle politiche urbane, Storia della pubblica amministrazione, Teorie del linguaggio e della mente. Ma già nell'a.a. 2010/2011 l'insegnamento di Storia della pubblica amministrazione fu indicato come esame obbligatorio da 9 CFU. L'insegnamento fu poi ridotto a 6 CFU in un riequilibrio formalizzato nell'a.a. 2013-2014, ma per le lezioni restò come modulo integrato nel corso da 9 CFU. Anche per questa ragione i testi indicati per la preparazione dell'esame furono il saggio di Luca Mannori e Bernardo Sordi, *Giustizia e amministrazione*, in *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, a cura di M. Fioravanti, Roma – Bari, Laterza, 2002 ed il volume di Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*.

Ritorno così alle difficoltà, cui prima accennavo, che si possono incontrare (o almeno io ho incontrato) nell'adeguare i temi propri della storia delle istituzioni ai destinatari cui sono diretti. In questo caso le lezioni erano, infatti, impartite ad una classe che metteva insieme gli studenti dei due corsi di laurea magistrale. Si trattava di studenti che avevano un background spesso differente: quelli di Politiche pubbliche e governance provenivano prevalentemente dal corso triennale in Scienze della politica e dell'amministrazione; quelli di Comunicazione e pubbliche amministrazioni, invece, in buona parte dalla triennale di Scienze della comunicazione. I primi avevano buone nozioni di diritto (avendo tutti sostenuto Diritto privato e Diritto pubblico, e secondo l'indirizzo scelto, Diritto amministrativo e Diritto del lavoro o Diritto internazionale e dell'Unione eu-

ropea). Ma potevano contare anche sulle competenze e conoscenze assicurate dalle altre discipline del percorso “tradizionale” di Scienze politiche, utili per approcciarsi alle questioni che si potevano affrontare in un corso avanzato di Storia delle istituzioni politiche (qualunque fosse la denominazione adottata). Mi riferisco alle storie generali (moderna e contemporanea) e a quelle specialistiche (dalla Storia delle dottrine politiche, prevista per tutti al primo anno del corso di laurea triennale; a quelle specifiche secondo l’indirizzo scelto: rispettivamente Storia delle istituzioni politiche o Storia e istituzioni dell’Asia, previste al terzo anno); al secondo anno era previsto per tutti sia l’insegnamento di Scienza politica che di Filosofia politica. Le discipline politologiche erano completate con gli esami di Scienze dell’amministrazione o Relazioni internazionali, secondo l’indirizzo scelto. Non mancavano le discipline economiche (Economia politica, Politica economica, Statistica) e quelle sociologiche (Sociologia generale, al primo anno; e, in un indirizzo, Sociologia urbana). Questa formazione multidisciplinare era diversamente declinata nel corso di laurea in Scienze della comunicazione, dove le discipline giuridiche si limitavano a due esami (Elementi di diritto costituzionale e dell’organizzazione pubblica; Diritto dell’informazione); era previsto l’esame di Filosofia politica ma non quello di Storia delle dottrine né quello di Storia delle istituzioni politiche. Delle storie generali era prevista solo quella contemporanea. Naturalmente erano assai articolate le discipline sociologiche, specie quelle legate alla comunicazione. Sicchè, sia durante le lezioni che durante gli esami di profitto, queste differenze si rivelarono (per me

e per gli studenti) una complicazione talvolta di difficile soluzione. Con i frequentanti risolvemmo, in parte, adeguando il programma di studio con un modulo introduttivo che riprendeva le tematiche sviluppate nel corso previsto alla triennale di Scienze politiche; in parte, valorizzando l’attività seminariale che si svolgeva con una ricerca sulle fonti. Utilizzammo, per esempio, la raccolta di articoli ed indici (in fotocopia) di riviste (circa 150), non necessariamente specialistiche, relativi alla genesi e alla formazione degli istituti e delle discipline vigenti della Pubblica Amministrazione italiana e ai loro sviluppi tra Otto e Novecento, realizzata grazie a due contratti stipulati, negli anni 1989 e 1990, fra l’allora Dipartimento di Storia dell’Università di Sassari e il CNR – Progetto finalizzato Pubblica Amministrazione, diretto da Sabino Cassese. I faldoni contenenti quel materiale sono tuttora depositati presso la sede del Dipartimento di Storia. Gli studenti del corso dell’a.a. 2010/2011, grazie alla disponibilità di un altro docente del corso in Comunicazione e pubbliche amministrazioni – Luca Pulina, al quale era affidato l’insegnamento di Progettazione di ambienti tecnologici per la comunicazione – misero a punto un portale sperimentale, ARAP (archivio riviste sull’amministrazione pubblica), realizzato solo a scopo didattico, che aveva l’obiettivo di rendere possibile la consultazione degli articoli on line una volta digitalizzati. Si iniziò con una dozzina di testate (da «Acque e trasporti» a «Il rinnovamento amministrativo», da «L’Italia moderna» alla «Rivista delle comunicazioni»). Mi piace ricordare che quest’esperienza fu anche l’oggetto della tesi di laurea di una delle studentesse di quel corso, Nicole Pinna.

Un'altra studentessa, Laura Pandolfo, ora ricercatrice di Informatica presso il nostro ateneo, ha messo a frutto quell'esperienza anche successivamente. In qualche modo è stata infatti fonte di ispirazione per un saggio (*A domain ontology for historical research documents*), che Laura Pandolfo ha scritto con Giovanni Adorni, Marco Maratea, Salvatore Mura, Luca Pulina e il sottoscritto⁶. Lo ricordo anche perché mi pare una conferma della bontà dell'intuizione che aveva portato all'istituzione del corso di laurea in Comunicazione e pubbliche amministrazioni e delle sue potenzialità, per favorire occasioni di contaminazione tra saperi diversi.

Quel corso fu disattivato nell'a.a. 2017/2018 a causa, soprattutto, della disattivazione del Dipartimento di Scienze politiche, scienze della comunicazione e ingegneria dell'informazione (che aveva raccolto l'eredità della Facoltà di Scienze politiche dopo la riforma Gelmini) e la conseguente dispersione del suo corpo docente in diversi dipartimenti. I "suoi" corsi di laurea furono distribuiti tra il Dipartimento di Giurisprudenza (cui furono assegnati il corso di laurea triennale in Scienze della politica e dell'amministrazione e quello magistrale in Politiche pubbliche e governance: una sorta di ritorno alle origini, visto che il corso di laurea in Scienze politiche erano nato proprio nella Facoltà di Giurisprudenza nel 1972, prima di emanciparsi, come Facoltà autonoma, nel 1993). Al Dipartimento di Storia, scienze dell'uomo e della formazione fu assegnato il corso di laurea triennale in Scienze della comunicazione (l'unico che potesse adattarsi alle caratteristiche di quel Dipartimento).

Per completezza va segnalata un'ultima

modifica. Nell'a.a. 2019/20 il corso in Politiche pubbliche e governance avrebbe ceduto il passo ad un nuovo progetto, il corso di laurea magistrale in Scienze politiche e giuridiche per l'amministrazione: un corso interclasse delle classi LM-62 – Scienze della politica e LM/SC-GIUR – Scienze Giuridiche, con due diversi percorsi formativi: un indirizzo in "Innovazione e pubblica amministrazione" e uno in "Servizi giuridici per le amministrazioni". È stato immaginato come sbocco naturale della triennale di Scienze politiche (scegliendo di limitare i possibili sbocchi che può offrire quella laurea ad una formazione specialistica che guarda ad un settore specifico come l'amministrazione, sia pure in senso lato); ma anche come possibile scelta per i laureati del corso triennale in Scienze dei servizi giuridici (anche se questo intento non sembra, per ora, aver avuto successo: quei laureati sono attratti dalla laurea quinquennale in Giurisprudenza, alla quale accedono con il riconoscimento del percorso svolto nel triennio). L'insegnamento di Storia della pubblica amministrazione è previsto, in alternativa a quello in Etica pubblica e educazione alla legalità, per CFU 6, nel curriculum Innovazione e pubblica amministrazione. Il testo indicato per la preparazione dell'esame è il volume di Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, nella sua ultima edizione.

Il quadro dell'esperienza degli insegnamenti di Storia delle istituzioni politiche all'Università di Sassari mostra (forse inevitabili) incertezze nell'organizzazione dell'offerta formativa ma anche alcune costanti, negli obiettivi formativi dichiarati e in quelli ricavabili dall'indicazione dei testi da studiare, nelle quali è facile co-

gliere diversi aspetti collegati alla storia costituzionale.

Se penso ai temi che sviluppo nei miei corsi questa contaminazione risulta piuttosto evidente. Esempifico con tre casi: lo Statuto albertino; il Senato del regno; l'avvento del fascismo.

Il primo è un tema su cui mi soffermo sempre a lungo perché mi sembra uno di quegli argomenti nei quali si possono portare gli studenti a ragionare con (e da) punti di vista diversi su un tema complesso. Mi riferisco alla natura dello Statuto albertino ed alla sua funzione nell'equilibrio costituzionale. Nel ragionare di questi aspetti, a lezione richiamo un episodio che mi accadde qualche anno fa (nel 2000). In un convegno a Trento, organizzato da Gianna Manca e da Luigi Lacchè, feci una relazione in cui contestavo la tesi della flessibilità dello Statuto, seguendo le sollecitazioni che venivano in particolare da contributi di due giuristi di epoche diverse, Luigi Rossi e Alessandro Pace⁷. In quella occasione Maurizio Fioravanti intervenne nel dibattito introducendo una figura (il tavolo da biliardo) che mi colpì molto perché rende bene l'idea dei limiti e dei vincoli che lo Statuto poneva. I bordi del tavolo sono limiti rigidi ed invalicabili. Ma all'interno di quei confini, sul pannello verde in cui si sviluppa il gioco, i protagonisti possono realizzare soluzioni molto differenti, spesso inaspettate, assicurando un equilibrio "dinamico" tra i poteri dello Stato che si fondava su una forma di governo dualistico equilibrata, per usare un'altra espressione di Fioravanti⁸. È (quella del tavolo da biliardo) un'immagine efficace che credo aiuti gli studenti a memorizzare la complessità del problema, superando la lettura (predominante)

che finisce per esaurire il tema flessibilità/rigidità nella mera esistenza o meno di un procedimento aggravato per la modifica delle norme costituzionali. Suggerisco però agli studenti che, qualora in un concorso pubblico dovessero essere chiamati a rispondere su questo tema (rigidità/flessibilità), è più prudente non avventurarsi con quelle (complesse e in parte contraddittorie) argomentazioni e affidarsi invece all'opinione più tradizionale. Io stesso – confesso agli studenti – ho affinato negli anni (ed in parte modificato) le mie posizioni, convinto, da ultimo, dalla tesi avanzata da Romano Ferrari Zumbini sulla natura pattizia della costituzione del Regno di Sardegna⁹. Questa interpretazione emancipa la lettura delle vicende statutarie dai precedenti parametri di rigidità/flessibilità, consente di interpretarli in modo più elastico (mobile, direbbe Ferrari Zumbini). Gli studenti hanno così una pluralità di chiavi di lettura dalle quali confido possano ricavare la loro opinione (critica) su un tema complicato e complesso.

Sempre al tema dello Statuto è legato un altro ragionamento che sviluppo a lezione utilizzando le letture, per certi versi contrapposte, che forniscono i testi di due autori che ho già avuto modo di ricordare: la *Storia costituzionale d'Italia* di Carlo Ghisalberti ed il *Profilo di storia costituzionale* italiana di Umberto Allegretti. In breve, mentre per quest'ultimo la classe dirigente che guidò la stagione costituente si appiattì in un atteggiamento di passiva recezione di modelli stranieri che avrebbe impedito la piena maturazione di una strada autonoma e più attenta alle istanze democratiche, per Ghisalberti, invece, il ruolo del movimento liberale va giudicato

positivamente: l'opera di ricezione dei modelli stranieri si svolse all'insegna di una mediazione consapevole, fu cioè una scelta soppesata e razionale. Questa contrapposizione interpretativa interessa anche altri aspetti della ricostruzione delle vicende costituzionali. È il caso dei proclami di Moncalieri con i quali il sovrano ventilò, a più riprese, la possibilità di revocare la costituzione. Come è noto, nel 1849 tra il governo moderato e la maggioranza democratica della Camera dei deputati si svolse un prolungato braccio di ferro in merito al trattato di pace con l'Austria che provocò il reiterato scioglimento anticipato e le conseguenti elezioni a gennaio, poi a luglio, infine a dicembre. Nelle due ultime occasioni il sovrano si rivolse agli elettori per invitarli a considerare che «l'Europa minacciata nella sua esistenza sociale, è costretta a scegliere tra questa e la libertà», concludendo: «sta in voi, nel vostro senno [...] non rendere la libertà impossibile, né impraticabile lo Statuto» (primo proclama di Moncalieri). A novembre un intervento più determinato (secondo proclama) con il quale il sovrano rivendicava alla Corona la prerogativa di esercitare, secondo lo Statuto, il diritto di «dichiarare la guerra e di fare i trattati di pace» (art. 5) e invitava gli elettori ad eleggere un'assemblea più responsabile in modo da «salvare lo Statuto e il paese dai pericoli che lo minacciavano», aggiungendo: «se gli elettori mi negano il loro concorso, non su me ricadrà la responsabilità del futuro; e dei disordini che potessero avvenire non avranno a dolersi di me, avranno a dolersi di loro». L'episodio – faccio notare agli studenti – è stato valutato in modo diverso: un vero e proprio colpo di stato, un'illegitima e incostituzionale forzatura della libertà degli

elettori (secondo Allegretti); un inevitabile e ragionevole intervento per salvare il paese e le stesse istituzioni rappresentative (secondo Ghisalberti). Anche in questo caso li incoraggio a maturare una propria opinione, a non accontentarsi di una sola lettura, a diffidare dell'infallibilità del manuale (ed anche di quella del docente).

Il secondo esempio è quello del Senato del regno. Anche su questo tema cerco di accompagnare gli studenti a ragionare criticamente sulla interpretazione in genere fornita sull'argomento. Metto così in discussione quella che fornisce Meriggi nel saggio indicato per l'esame («ombre del passato» è il titolo del paragrafo in cui si occupa delle Camere alte). È una lettura che mi riprometto di completare e in parte “correggere” attraverso le pagine che Stefano Merlini dedica al Senato del regno nel paragrafo «Il bicameralismo e il problema del Senato» in uno dei saggi indicati per la preparazione dell'esame. A lezione, introduco gli studenti ai risultati degli studi più approfonditi (a cominciare dal già ricordato volume di Nicola Antonetti) e, soprattutto, li sollecito a verificare quelle opinioni con le indicazioni che forniscono le fonti, ora disponibili in gran numero, anche on line, grazie all'imponente lavoro realizzato dall'archivio storico del Senato. Se ne ricava un quadro meno scontato, più articolato di quanto non faccia pensare la lettura che tende a liquidare, a mio giudizio frettolosamente, il ruolo svolto dalla Camera vitalizia vuoi come appiattito in una funzione di mera conservazione, vuoi come secondario ed ininfluenza. Entrambi (la vocazione conservatrice e il ruolo secondario rispetto alla Camera elettiva) sono aspetti presenti ma che non sono in grado di spie-

gare, da soli, il ruolo che svolse il Senato nella storia d'Italia. È un tema, quello del Senato, che propongo anche agli studenti del corso di laurea in Comunicazione e professioni dell'informazione con i quali ho anche provato a sviluppare un ragionamento su come si racconta il Parlamento: come quest'ultimo racconta sé stesso, come organizza la propria memoria; e come è raccontato dagli storici, dai politologi, dai mezzi di comunicazione, dalla letteratura. Provo a farlo anche in chiave comparata, utilizzando soprattutto l'esempio del parlamento inglese, sul quale il materiale disponibile on line è vario ed assai interessante, a cominciare dal sito dell'History of Parliament (<https://www.historyofparliamentonline.org/>) <24 ottobre 2024>.

Infine, il terzo caso, l'avvento del fascismo. Anche questo è un argomento nel quale il "tecnicismo" (se posso dir così) della storia costituzionale mi pare un elemento determinante per raccontare un evento contraddittorio e complesso. Agli studenti faccio notare come in merito all'avvento del fascismo si è discusso se esso sia fondato su un atto rivoluzionario (così per gli storici del regime) o piuttosto (come sostengono molti storici e giuristi antifascisti sulla scia di Gobetti) su un colpo di Stato monarchico-fascista. Io ritengo non sia stato né l'uno né l'altro. Era nelle prerogative costituzionali del sovrano («il Re nomina e revoca i suoi ministri»: art. 65 dello Statuto) attribuire l'incarico a Mussolini. E solo apparentemente la nomina del leader di un partito di esigua minoranza in Parlamento era in contrasto con i caratteri che era andata assumendo la nostra forma di governo "tendenzialmente" parlamentare (è un avverbio, quello utilizzato da Merlini, che

suggerisco agli studenti di memorizzare perché aiuta a descrivere le vicende del sistema politico istituzionale del Regno d'Italia). Del resto – ricorda lo stesso Merlini – già sette anni prima il re aveva conferito l'incarico non al leader della maggioranza parlamentare, che era Giolitti, ma ad un – sia pur autorevole – parlamentare, Antonio Salandra, che garantiva al sovrano una maggiore sintonia di intenti, in particolare sulla scelta di far entrare l'Italia nel primo conflitto mondiale. Con queste considerazioni – avverto gli studenti – non intendo affatto attenuare le responsabilità del sovrano e le forzature (se non l'illegittimità) dei suoi comportamenti, a cominciare dal rifiuto di firmare il decreto per lo stato d'assedio richiesto dal governo Facta. Né, tantomeno, dimenticare la diffusa illegalità che accompagnò le vicende che portarono all'avvento del fascismo e quelle che ne seguirono. Ma queste forzature non diedero luogo ad una formale rottura della continuità costituzionale. Il primo governo Mussolini – ricordo agli studenti – fu un governo di coalizione (tra fascisti, popolari, democratico-sociali, liberali e nazionalisti) e fu votato a larga maggioranza dal Parlamento, dopo un discorso che – nota Martucci nel suo *Storia costituzionale italiana* – segnava un significativo strappo nella forma e nei contenuti, intimidatorio e irriverente nei confronti delle prerogative dell'istituto rappresentativo. Quel discorso – scrive Martucci – è una «sapiente miscela di bluff insurrezionale e d'investitura regia».

Questa apparente forzatura valoriale (tra il giudizio morale sugli avvenimenti che accompagnarono l'avvento del fascismo ed una valutazione "tecnica" che su questi si può argomentare) mi consente,

come del resto per gli altri due temi che ho evocato, di insistere con gli studenti sulla necessità di maturare un'intelligenza critica. Quanto più si riesce a raggiungere questo obiettivo tanto più credo si possa

essere soddisfatti per il ruolo che la storia delle istituzioni e la storia costituzionale possono svolgere nella formazione delle future classi dirigenti e, più in generale, di cittadini consapevoli.

- ¹ L. Lacchè, *Il «Giornale» e la sua storia costituzionale*, in «Giornale di storia costituzionale», 41, 2021, 1 p. 13.
- ² Per completare il quadro degli insegnamenti ascrivibili al settore scientifico disciplinare di Storia delle istituzioni politiche attivi nel corso di laurea quadriennale in Scienze politiche di Sassari, va ricordato che Mattone era titolare dell'insegnamento di Storia delle istituzioni economiche e giuridiche della Sardegna. I testi consigliati per l'esame erano: il saggio di E. Besta *La Carta de Logu quale monumento storico-giuridico*, in «Studi di sassaresi», III, 1903-1904, il testo di B. Anatra, A. Mattone e R. Turtas, *Letà moderna dagli aragonesi alla fine del dominio spagnolo*, in *Storia dei sardi e della Sardegna*, vol. III, Milano, Jaka Book, 1989; il saggio di Mattone *Istituzioni e riforme nella Sardegna sabauda*, in *Dal trono all'albero della libertà*, Roma, Ministero per i beni culturale e ambientali, 1991.
- Mi piace anche ricordare che in quel corso, come materia obbligatoria dell'indirizzo Storico-politico, uno storico del diritto come Mario Da Passano insegnava Storia delle codificazioni e, tra quelle che si chiamavano materie opzionali, Storia del diritto italiano. Entrambi gli insegnamenti sarebbero rimasti anche nel corso di laurea triennale che sarebbe stato avviato nel 2001: la prima come materia obbligatoria del curriculum Istituzioni e politiche pubbliche, la seconda come materia opzionale, resistendo (solo l'insegnamento opzionale) per un paio di anni alla prematura scomparsa di Da Passano, affidati alla sua allieva, Franca Mele. Oggetto del primo: la codificazione penale in Italia.

Per l'esame erano indicati alcuni capitoli del volume di G. Tarello, *Storia della cultura giuridica moderna*, Bologna, Il Mulino, 1976, cui Da Passano avrebbe aggiunto, negli anni successivi, il suo *Emendare o intimidire? La codificazione del diritto penale in Francia e in Italia*, Torino, Giappichelli, 2000. Oggetto del secondo, invece, le costituzioni della Rivoluzione francese e dell'impero. I testi consigliati: G. Floridia, *La costituzione dei moderni*, Torino, Giappichelli, 1991 e G. Rebuffa, *Costituzioni e costituzionalismi*, Torino, Giappichelli, 1990; in alternativa: M. Fioravanti, *Appunti di storia delle costituzioni moderne*, Torino, Giappichelli, 1991. A conferma di un terreno di confine e di interscambio tra le discipline che intercettano il tema della storia costituzionale.

³ Nell'a.a. 2006/2007 in quel curriculum si sarebbe sperimentato l'insegnamento di Storia delle istituzioni e del diritto internazionale (8 CFU). Mattone indicò i testi *Guerra*, a cura di C. Galli, Roma-Bari, Laterza, 2004, A. Mattone, P. Sanna, *Settecento sardo e cultura europea. Lumi, società, istituzioni nella crisi dell'Antico Regime*, Milano, Franco Angeli, 2007, oltre al consolidato volume di Matteucci, *Lo Stato moderno*. Nel curriculum Amministrazione e politiche pubbliche il corso fu denominato Storia della amministrazione pubblica (avanzato). Confermai il testo di Mannori e Sordi.

⁴ L'indicazione di questi testi sembrava quasi voler tenere vivo il legame con i temi che aveva saputo coltivare Da Passano, a conferma di quanto la storia costituzionale sappia essere luogo di confine, di condivisione e di scambio.

- ⁵ Nieddu raccolse il testimone di Mattone anche per l'insegnamento di Storia delle istituzioni giuridiche ed economiche della Sardegna, per il quale continuò ad adottare il testo *La Carta de Logu nella storia del diritto medievale e moderno*, a cura di I. Biorocchi e A. Mattone, Roma-Bari, Laterza, 2004 (che lo stesso Mattone aveva adottato a partire dall'a.a. 2005/2006).
- ⁶ G. Adorni, M. Maratea, S. Mura, L. Pandolfo, L. Pulina, F. Soddu, *A domain ontology for historical research documents*, in *Artificial intelligence for cultural heritage*, ed. by L. Bordoni, F. Mele, A. Sorgente, Newcastle on Tyne, Cambridge scholar publishing, 2016, pp. 25 ss.
- ⁷ Mi riferisco a L. Rossi, *La «elasticità» dello Statuto italiano*, in *Studi in onore di Santi Romano*, vol. 1, Padova, Cedam, 1940, pp. 25 ss.; A. Pace, *La causa della rigidità costituzionale*, Padova, Cedam, 1996 che richiamo nel mio *Lo Statuto albertino: una costituzione flessibile?*, in *Parlamento e costituzione nei sistemi costituzionali europei ottocenteschi*, a cura di A.G. Manca, L. Lacchè, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 425 ss.
- ⁸ M. Fioravanti, *Costituzione, amministrazione e trasformazione dello Stato*, in *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, a cura di A. Schiavone, Roma-Bari, Laterza, 1990.
- ⁹ Di questa evoluzione ho dato atto nel mio *L'arca santa dello Statuto. Note sulla natura e l'uso della Carta costituzionale in età liberale*, in *Oltre l'Università. Storia, istituzioni, diritto e società. Studi per Andrea Romano*, a cura di D. Novarese, E. Pelleriti, V. Calabrò, P. De Salvo, C. Trimarchi, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 387 ss.