

Scienze politiche

## Studi e ricerche parlamentari

# La storia della scuola fiorentina

Si è aperta ufficialmente lunedì 16 febbraio l'attività 1998 del Seminario Studi e Ricerche Parlamentari "Silvano Tosi". Alla tradizionale cerimonia di inaugurazione, che si è svolta nell'Aula Magna del Rettorato, ha partecipato il vicepresidente del Senato Carlo Rognoni. Il Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari è stato istituito nel 1967 dall'omonima associazione, composta da docenti delle Facoltà di Giurisprudenza e di Scienze Politiche dell'Ateneo fiorentino; ne è segretario il prof. Paolo Caretti. Alla sua attività contribuiscono il Senato, la Camera dei deputati, la Regione Toscana, la Provincia e il Comune di Firenze.

Ogni anno fra i giovani laureati in Giurisprudenza, Scienze Politiche, Economia (con almeno 110/110 di votazione) sono messe a concorso 25 borse di studio per frequentare il Seminario: i vincitori seguono, per cinque mesi, corsi svolti da docenti universitari e da funzionari del Parlamento. È previsto, inoltre, uno stage presso le Camere.

Dopo il saluto del Rettore, il prof. Guglielmo Negri ha svolto la prolusione sul tema: "Storia di un cenacolo politico-culturale e di una scuola di perfezionamento in scienze parlamentari". Eccone il testo.

Magnifico Rettore, illustri Professori, Autorità, Signore e Signori, sono particolarmente grato alle Facoltà di Giurisprudenza e di Scienze Politiche e Sociali per l'invito, che mi onora, a tenere questa prolusione e che ho accolto, con commozione, consapevole, tuttavia, di essere stato soltanto uno dei presenti alla creazione tra quanti, ben più autorevoli, sono oggi qui. con noi, alcuni purtroppo non fisicamente ma spiritualmente. Quando lo storico futuro intenderà ricostruire per

l'Italia gli importantissimi anni Cinquanta e Sessanta di questo secolo cruciale che va ora a tramontare, si soffermerà con certezza sul movimento intellettuale di studi e di proposta nei campi politico sociale, costituzionale ed amministrativo, che era stato stimolato dalla grande primavera a ridosso della fine del secondo conflitto mondiale, rappresentata dalle idee costituzionali della Resistenza europea e dall'impegno di pensiero dei costruttori di cattedrali laiche nelle Assemblee costituenti di Francia e di Italia. Si svilupparono, infatti, in quel tempo nel nostro Paese poli culturali e scientifici, formati proprio in quelle stesse città ove avevano pulsato le grandi passioni del Risorgimento italiano: Torino, Napoli, Milano, Roma, Bologna e, naturalmente, Firenze. Penso a tante iniziative sorte quasi per nascita spontanea: la Scuola di Perfezionamento in Scienze Amministrative fondata a Bologna da Silvio Lessona con il grande programma di scambio di esperienze, ricerche e professori concordato con l'Università di California Berkeley finanziato dalla Fondazione Ford; l'eccezionale sforzo creativo compiuto a Torino da Adriano Olivetti con le *Edizioni di Comunità* che in un decennio colmò il gap che si era verificato con gli anni della guerra nell'aggiornamento della cultura politica e sociologica italiana; la costituzione del Comitato per le Scienze Politiche e Sociali (Cospos) promosso da Alberto Spreafico e Massimo Fichera che vide in prima linea nei contatti con la cultura politica americana Norberto Bobbio e Manlio Rossi Doria; la spinta federalista europea impressa da uomini quali Umberto Serafini ed Altiero Spinelli legati strettamente ad alcune di quelle esperienze che ho ora ricordato ed alle Scuole fiorentine.

Firenze con la Facoltà di Scienze Politiche,

erede del nome e del patrimonio ideale dell'Istituto Cesare Alfieri e la Facoltà di Giurisprudenza (ricordo il magistero di Piero Calamandrei) che tanto ha contribuito al pensiero giuridico ed alla legislazione dell'Italia moderna, fu un polo di riflessione e stimolazione importante e assai vitale. Sottolineo che il Cesare Alfieri era stato creato come Regio istituto proprio con l'obiettivo di favorire la germinazione di una classe politica educata alle Scienze sociali e matura per la guida del Paese. Tutta la sua storia, che si intreccia con i ritmi della storia unitaria nazionale, testimonia come la Scuola di via Laura abbia sempre costituito un esempio di fede nella libertà e di autentico pluralismo culturale. Già alla fine degli anni Cinquanta, all'Alfieri, Giovanni Sartori aveva plasmato una eccellente scuola di scienza politica collegata con i centri più avanzati anglosassoni; Giuseppe Maranini, Alberto Predieri e Silvano Tosi avevano organizzato un osservatorio di diritto costituzionale e parlamentare insieme a Paolo Barile; Alberto Spreafico un gruppo di studio dei comportamenti elettorali collegato con gli studiosi americani Joseph La Palombara di Yale e Kenneth Organski della Michigan State University; Giovanni Spadolini, per la prima volta, una scuola di storia contemporanea assai attenta alla storia delle istituzioni e dei partiti.

Firenze si inserì, dunque, negli anni Cinquanta e Sessanta, nel circuito intellettuale e politico con un apporto di pensiero critico ed anticipatore che merita di essere ricordato come importante per il giudizio dello storico futuro.

La polemica di Maranini contro le degenerazioni, già in pieno sviluppo, della partitocrazia (ricordo la magnifica prolusione del grande maestro nell'inaugurazione dell'anno accademico 1949-50); le intuizioni di Spadolini che sentiva avvicinarsi il momento dello scioglimento della democrazia bloccata con tutte le conseguenze sul processo politico; gli spunti critici di Predieri sull'esperienza costituzionale (il saggio memorabile su Belfagor), il saggio di John Clarke Adams e di Paolo Barile *The implementation of the Italian Constitution*, sull'*American political Science Review* del 1953 costituiscono testimonianze da rivisitare insieme con i numerosi

simposi a livello internazionale qui a Firenze che ebbero una funzione anticipatrice, demistificatoria e di pressione per la corretta attuazione della Costituzione. E' sorprendente oggi rileggere gli atti del simposio - così carico di futuro - sul decentramento istituzionale e le autonomie nel diritto comparato del maggio 1963, quelli del memorabile convegno sulla giustizia costituzionale del dicembre 1965 che individuò nel magistero della Corte Costituzionale la chiave più immediata per la modernizzazione del nostro Paese.

Ho ricordato la funzione stimolatrice dei cenacoli culturali-politici del Risorgimento. Ebbene l'ospitale casa di Giovanni Spadolini in Via Cavour, quasi artigiana a questo glorioso Ateneo, ricca di bei quadri e libri rari, fu il punto di incontro, un vero e proprio cenacolo per la generazione dei politologi storici, giuristi politici, giornalisti, allora in età tra i trenta e i quarant'anni, che più si impegnarono a disegnare un corretto percorso per la giovane democrazia italiana. Posso anche testimoniare che non vi fu studioso straniero di livello da Friedrich ad Hermens a Taylor Cole, da Robert Dahl a Henry Maddick a Langrod, Djordjevic, Duverger, Vedel, per ricordare solo alcuni, che non abbia sostato a Firenze e partecipato allo scambio di esperienze preziose. Giovanni Spadolini, direttore de *Il Resto del Carlino* e Silvano Tosi, autorevole opinionista de *La Nazione* davano lo spunto alla "grande conversazione" ed il rapporto tra cultura e politica che costituisce sempre il DNA del progetto e dell'azione di Governo, ne usciva come alimentato e purificato dagli alambicchi del dialogo, della riflessione e dello scambio di informazioni. Ricordo che Giovanni Sartori nel convegno del Centro Nazionale di prevenzione e difesa sociale a Milano nel 1966 aveva rilevato amaramente che "la cultura politica italiana spicca - nel concerto occidentale - per il suo arcaismo: il livello generale della nostra cultura politica è un livello di autentica sottoconoscenza". Pure nei rapporti scienza-politica il ritardo era enorme nonostante, anche in questo settore, operassero poli di stimolazione e gruppi di grande rilievo intellettuale. Intendiamoci bene: le relazioni tra questo cenacolo con la classe universitaria e con parte della classe politica non furono age-

voli, né pacifiche e soltanto il tempo ha dato ragione alle scelte coraggiose e tempestive che furono allora intraprese. In questo scenario, nel 1965, la Camera dei Deputati pose mano, per impulso del Segretario Generale, il dott. Francesco Cosentino, ad un progetto di riforma dei Servizi che avrebbe assunto importanza storica per l'avvenire del Parlamento. Poi seguì il Senato sotto la guida del Segretario Generale Franco Bezzi.

Due erano le idee maestre della riforma. La prima tendeva, come hanno scritto Mario Pacelli e Gianfranco Ciaurro, ad assimilare, per quanto possibile, il funzionario parlamentare al magistrato amministrativo come passo avanti sulla strada di una sua effettiva - e non solo formale - neutralità ed insieme una garanzia per l'opposizione circa l'indipendenza dal Governo dei funzionari parlamentari. La seconda idea, ancora più ambiziosa, teorizzata da un gruppo di funzionari della Camera dei Deputati tra i quali spiccavano Antonio Maccanico e Mario D'Antonio si faceva carico di correggere l'enorme squilibrio che allora esisteva tra Governo e Parlamento sul piano della disponibilità degli strumenti conoscitivi, fornendo alla Camera adeguate ed autonome strutture di ricerca e documentazione per adempiere in modo soddisfacente sia alla funzione legislativa, che a quella di controllo politico. Del resto Edgar Morin aveva, proprio in quegli anni, così individuato lucidamente le cause della disfunzione degli apparati statali contemporanei: "i problemi che i parlamentari incontrano nello svolgimento dell'attività legislativa ordinaria per l'aumentato numero e la difficoltà tecnica delle leggi che devono approvare; l'incertezza dei rapporti tra classe politica e classe amministrativa, tra le quali è ormai stabilmente inserita una nuova classe di dirigenti, managers, scienziati e tecnici; la lentezza con cui i politici e funzionari riescono a porre gli uffici dell'amministrazione al passo con il progresso scientifico e tecnologico e con i rapidi mutamenti del costume sociale; l'inadeguatezza del diritto amministrativo attuale ai compiti di programmazione economica.

Ma accanto a quello istituzionale, che era indubbiamente centrale, si profilavano altri problemi e squilibri, ieri come oggi in Occidente, al seguito del progresso demo-

cratico: l'abbassamento medio dei livelli qualitativi dell'istruzione, lo scadimento degli spettacoli e della qualità obiettiva degli stessi beni di consumo; il deterioramento rapido ed irreversibile dell'arredo urbano e delle condizioni di sicurezza e della qualità della vita nelle città in conseguenza della stessa diffusione delle possibilità e degli approcci delle masse; l'attesa del provvidenzialismo statale, che è spesso la strada maestra per le involuzioni antidemocratiche; l'affievolirsi del senso di responsabilità individuale e l'incalzare delle mode, delle suggestioni, dei miti e delle propagande, messi in opera con intenti settoriali e divisori attraverso le tecniche della pressione azionata da appositi apparati.

Silvano Tosi, il quale dagli originari studi sullo Stato condotti sotto la guida di un geniale pensatore quale fu Pompeo Biondi, che ebbe allora allievo anche Antonio Zanfarino, si era sempre più inclinato a coltivare gli studi di diritto costituzionale particolarmente nella specialità del diritto parlamentare, divenne il naturale referente per i gruppi riformatori di Camera e Senato. Studioso di eccellente preparazione dottrinarie, attratto da quel diritto delle Assemblee che Ernest Baker individua in radice nelle regole capitolari dell'Ordine domenicano, Silvano Tosi coniugando felicemente, come nell'Ottocento, la cattedra e il ruolo di autorevole opinionista, ha esercitato un'influenza di riflessione ed orientamento sul *milieu* parlamentare e nell'opinione pubblica di grande portata ed interesse. Egli è stato il primo titolare della cattedra di Diritto parlamentare ed ha rivendicato in opere di polso ed in una incessante milizia esercitata dai giornali e nelle più elevate sedi istituzionali, l'autonomia scientifica del suo magistero, arricchendo così il Diritto costituzionale italiano di un apporto originale sulla scia dei grandi maestri italiani dell'ottocento e in particolare del classico commentario di Mancini e Galeotti.

L'intuizione di creare a Firenze nella sede storica di Via Laura una Scuola di perfezionamento in grado di formare funzionari parlamentari capaci di competere con le più prestigiose tradizioni amministrative europee nacque una sera proprio a casa Spadolini quando chi vi parla rilevò l'esigenza di una formazione diversa da quella

Il fatto che tali proposte non abbiano mai avuto un risultato concreto, al di là della previsione di uno stage finale di una settimana a Roma presso la Camera, depone in definitiva a favore della scelta per la sede meno "influenzabile" da scuole accademiche o da correnti politiche.

Sulla tecnica di *checks and balances* seguita in proposito dal coordinatore del Seminario, vale la pena di riprodurre una frase di Giovanni Spadolini, nella presentazione del Seminario del 1989.

"Ai suoi tempi, ai tempi delle origini, l'amico Tosi giocava sempre sul bicameralismo a modo suo: perché andava alla Camera prospettando un forte appoggio del Senato, poi andava al Senato prospettando un forte appoggio della Camera e riusciva ad animare quella dialettica fra i due presidenti che è parte essenziale della storia d'Italia.

Mi sembra giusto ricordare che l'integrazione didattica fra autorevoli competenze scientifiche e prestigiose esperienze politico-istituzionali, così come l'impianto interdisciplinare del Seminario, contribuirono a creare una fucina di studiosi che si dedicarono con successo alla carriera accademica nel campo del diritto costituzionale; basti ricordare soltanto alcuni nomi: Baroni, Paolo Caretti, Fulco Lanchester, Mannino, Morisi, Silvestri, Romboli, Brancasi.

Ma la collaborazione trentennale fra Parlamento e Università nella forma della scuola di perfezionamento postlaurea ha dato un buon risultato soprattutto per il reclutamento dei funzionari parlamentari; basta scorrere l'elenco delle centinaia di borsisti che dal 1967 hanno seguito il Seminario per averne la prova. Ad ogni concorso hanno partecipato numerosi borsisti, molti dei quali sono entrati nei ruoli: basti ricordare i nomi dello scomparso Donato Compagna e poi di De Caro, De Liso, Long, Palanza, Franceschi, Troccoli, Ravenna, Garella, Patrizia Neri, Borsi, Nuvoli, Di Porto, Galardini, per arrivare al risultato dell'ultimo concorso della Camera che ha visto due borsisti ai primi due posti della graduatoria e complessivamente sei borsisti neo funzionari.

Tutto questo, come osservò in altre occasioni Francesco Guicciardini, è una storia che merita di essere raccontata, conservata e ristudiata. Non è senza profondo signifi-

cato che nel Governo presieduto da Lamberto Dini, governo di "tregua politica" in un momento di eccezionale gravità per il Paese, ben cinque Sottosegretari di Stato provenissero dalle Amministrazioni di Camera e Senato. Una storia, dunque, quella che ho tratteggiato, volta a indirizzare gli studiosi e gli appassionati delle materie pubblicistiche verso un impegno per la costruzione di un futuro in cui possa trovare la sua più compiuta realizzazione lo Stato democratico di diritto, e cioè quello Stato in cui ogni forma di potere dalla più alta alla più bassa sia costantemente sottoposto alle norme e in cui contestualmente la legittimità dell'intero sistema normativo derivi dal consenso attivo di tutti i cittadini. Il seminario di studi parlamentari "Silvano Tosi", grazie all'attività e all'opera dei grandi maestri che ho ricordato, ha dato e continuerà a dare il proprio contributo verso un'azione politica, etica e culturale che deve da una parte svolgersi nei limiti delle norme stabilite, dall'altro attivarsi per far sì che queste norme possano sempre essere sottoposte a revisione critica, nella consapevolezza che niente vi è di immutabile e di indiscutibile.

La storia del seminario di studi parlamentari nel corso di questi decenni è, infatti, strettamente legata con i più alti valori ispiratori della politica e della cultura ed in particolare con la libertà, che viene studiata in tutte le sue sfumature e articolazioni: libertà nello Stato e nel suo apparato e quindi nelle assemblee rappresentative, in cui devono trovare voce tutte le esigenze e le aspirazioni della società; la libertà dallo Stato, garantita come sfera intoccabile del cittadino; la libertà come mezzo di realizzazione della giustizia nell'eguaglianza; la libertà infine come condizione imprescindibile della propria coscienza e del proprio agire. La testimonianza che oggi ho voluto portarvi è quella di una storia che ha visto protagonisti studiosi e maestri che hanno profuso tutto il loro impegno per la costruzione di un'Italia civile, come la chiamerebbe Bobbio, in cui l'attività culturale non sia disgiunta dall'idea di tolleranza e dalla fedeltà ai più alti valori della democrazia repubblicana. Un impegno che il seminario di studi parlamentari di Firenze continuerà a mettere a disposizione delle generazioni che verranno.

tradizionale universitaria, secondo un modello che si avvicinasse, pur nella diversità, a quello dell'ENA francese. Fu dato incarico a Tosi per la facoltà di Scienze Politiche e a Barile per quella di Giurisprudenza di iniziare la progettazione che durò a lungo con contatti continui di Tosi con i Segretari Generali delle due Camere ed i loro collaboratori. La perfetta conoscenza da parte di Tosi del diritto e della procedura parlamentari era arricchita dalla sua continua frequentazione delle Assemblee, da quel suo "vivere nel Parlamento" come in un grande laboratorio, da una sua consuetudine pregnante di rapporti con parlamentari e funzionari delle Camere che richiamano l'esperienza umana e scientifica che maturò nel Parlamento Gaetano Mosca. L'iniziativa di Silvano Tosi, unica nel panorama nazionale, proponeva un'impostazione didattica totalmente nuova, basata in primo luogo sul tentativo di realizzare la formula di un corso di specializzazione per laureati indirizzato prevalentemente al reclutamento di funzionari parlamentari e in secondo luogo sulla collaborazione didattica tra docenti universitari e "operatori" parlamentari e quindi sulla combinazione della componente accademica con quella tecnica, rappresentata dall'intervento sia di funzionari delle Camere sia di parlamentari autorevoli (Presidenti di Commissione e di Gruppo).

Obiettivo dell'impianto del Seminario era quello di offrire ai borsisti, vincitori di un concorso nazionale per titoli ed esami ed impegnati a vivere e lavorare per un semestre a Firenze, un approccio nuovo alle varie materie, volto ad integrare la tradizionale impostazione teorica, mediante il metodo seminariale (a quei tempi appena "scoperto" in Italia), con una verifica "sul campo" della realtà e della prassi del Parlamento italiano, che si avviava in quel periodo a vedere definito e riconosciuto il suo ruolo "centrale" nel sistema politico istituzionale.

L'articolazione didattica del Seminario era decisamente finalizzata fin dall'inizio alla preparazione dei laureati intenzionati a intraprendere la carriera di funzionario delle assemblee legislative, ma la formula del seminario residenziale e la natura dei temi trattati nei suoi corsi (ciascuno diretto da un accademico fiorentino) conducevano

ad una riflessione sulle problematiche politico-istituzionali più vive nel paese e rappresentavano quindi un significativo contributo al loro esame al di fuori dell'ordinario circuito politico-giornalistico.

A partire dalla metà degli anni Settanta il Seminario fiorentino fu inquadrato in un'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari guidata da un comitato organizzatore di cui era coordinatore Silvano Tosi e che godeva del sostegno di entrambi i rami del Parlamento; in proposito voglio ricordare con particolare affetto la dedizione dell'amico Gianclaudio De Cesare, al quale consegnai il testimone di coordinatore per la Camera dei rapporti con il Seminario di Firenze, anche nella sua veste di assistente alla cattedra di parlamentare.

L'Associazione, svolgendo la sua funzione di centro di approfondimento degli studi parlamentari, organizzò dibattiti e convegni su temi all'ordine del giorno (ricordo ad esempio il convegno sul decreto-legge, nei primi anni Ottanta) e prese contatti e coinvolse nelle sue iniziative la Presidenza del Consiglio, il Ministero dell'Interno, i Consigli regionali ed in particolare la Regione Toscana ed il Comune di Firenze, enti ed organi che accettarono tutti di sponsorizzare il Seminario. L'Associazione chiamò, infine, in causa anche le Fondazioni culturali italiane: si può pensare che sia stata quella una delle prime iniziative a creare un punto di incontro fra le Fondazioni italiane, tutte partecipò con il loro contributo culturale e finanziario alla tenuta dei corsi (Fondazioni Agnelli, Cini, Einaudi, Olivetti ed Istituto Accademico di Roma).

Negli anni Ottanta il comitato organizzatore del Seminario, sempre guidato da Silvano Tosi, assieme a Giovanni Spadolini, Paolo Barile e Alberto Predieri, affrontò numerose proposte critiche avanzate sia in sede universitaria sia in sede parlamentare, in merito alla localizzazione geografica del Seminario presso l'Ateneo fiorentino, che evitava i problemi derivanti da una collocazione in Università macroscopiche e consentiva un agevole afflusso di docenti e discenti dalle varie università italiane: ma alla autonomia e alla peculiarità del corso fiorentino si contrapponevano spinte centripete a favore della capitale e, al limite, della stessa sede del Parlamento.