

Les facultés de droit italiennes entre fascisme et République

Ces brèves considérations de synthèse sur le cas italien exposent à certaines difficultés. L'Italie, à la différence de la France, ne connaît pas une longue tradition d'études et de recherches. Si l'on exclut la période médiévale, et notamment le modèle de l'Université de Bologne¹, nous sommes dépourvus d'une histoire générale de l'université pour la période moderne et contemporaine². L'étude des universités s'est développée sur la base d'initiatives locales, souvent sous forme de célébrations. Les essais historico-critiques certes ne manquent pas, et certains se révèlent de grande valeur, comme par exemple le volume de Paolo Grossi, *Stile fiorentino*, dédié à l'université de Florence³. Mais il n'y a là ni cadre général, ni comparaison entre les différentes universités. La dimension institutionnelle, notamment pour le XX^e siècle, est tout juste esquissée. Seules des thématiques plus spécifiques, certes de grand intérêt historiographique, appellent de cadres comparatifs plus généraux : c'est notamment le cas de l'impact sur l'université des lois raciales introduites en 1938 par le régime fasciste, sur lesquelles nous reviendrons.

La situation ne change guère si l'on se déplace vers l'univers plus circonscrit des facultés de droit. Même l'histoire de la pensée juridique, quoiqu'amplement pratiquée, s'est rarement attachée à une histoire des universités en tant qu'institutions de didactique et de haute culture. On a préféré se concentrer sur l'étude des juristes, de la littérature, des disciplines, et toujours dans la perspective d'une histoire de la culture juridique, des revues, des organisations éditoriales, de la production de manuels universitaires... Mais ici aussi, il existe des exceptions de qualité et quelques signes de nouveautés remarquables, dans les monographies consacrées à certaines universités déjà évoquées, dans les biographies des juristes (pas uniquement des grands juristes mais aussi de certains auteurs secondaires, maintenant rassemblées dans le récent et important *Dizionario biografico dei giuristi italiani*⁴), dans les généalogies des écoles juridiques ; dans l'étude des mécanismes concrets de recrutement des professeurs. Les bons exemples ne manquent pas, en particulier pour le droit public et pour les écoles de droit constitutionnel et de droit administratif⁵.

Ces diverses recherches permettent maintenant d'esquisser une première synthèse.

I. Dimensions et développement du système universitaire italien

Le premier élément qui permet de saisir le système universitaire italien et le poids des transformations est de type quantitatif. Au moment de l'unification politique italienne (1861), l'enseignement supérieur est « caractérisée par des chiffres très modestes »⁶. Dans toute l'Italie, nous comptons seulement quelques centaines de professeurs et quelques milliers d'étudiants.

Le Royaume d'Italie, qui suit la loi piémontaise de 1859 en ce qui concerne la discipline de l'université (la loi Casati), n'a pas modifié l'organisation des États pré-unitaires. Les tentatives de rationalisation, quoiqu'attentivement élaborées, n'aboutissent pas : la géographie universitaire ne change

¹ G. Carducci, *Lo Studio bolognese*, discorso tenuto all'Archiginnasio il 12 giugno 1888 per l'ottavo Centenario dell'Università di Bologna, Bologna, Zanichelli, 1888, réimpression (dir. Piero Fiorelli), Firenze, Clusf, 1979 ; J. Verger, *Les universités au Moyen Âge*, Paris, Puf, 2013 ; A.I. Pini, *Studio, università e città nel medioevo bolognese*, Bologna, Clueb, 2005 ; G. Fasoli, *Per la storia dell'università di Bologna nel Medio Evo : lezioni*, Bologna, Patron, 1970.

² Néanmoins, on peut voir, pour un important regard comparatif : *Università in Europa : le istituzioni universitarie dal medio Evo ai nostri giorni, strutture, organizzazione, funzionamento* (dir. A. Romano), Soveria Mannelli, Rubbettino, 1995 ; pour un bilan de l'historiographie : M. Moretti, « La storia dell'università in età contemporanea. Ricerche e prospettive », *La storia delle università italiane. Archivi, fonti, indirizzi di ricerca* (L. Sitran Rea dir.), Trieste, Lint, 1996, p. 335 et s. En 1997 a été publié, par le Centro Interuniversitario per la Storia delle Università italiane de l'Université de Bologne, le premier numéro des *Annali di storia delle università italiane*, une revue qui a contribué dans une mesure considérable à la connaissance historique de la question universitaire.

³ P. Grossi, *Stile fiorentino. Gli studi giuridici nella Firenze italiana 1859-1950*, Giuffrè, Milano, 1986.

⁴ *Dizionario biografico dei giuristi italiani* (dir. I. Birocchi, E. Cortese, A. Mattone, M.N. Miletti), Bologna, Il Mulino, 2013, 2 vol.

⁵ F. Lanchester, *Pensare lo Stato : i giurpubblicisti nell'Italia unitaria*, Roma-Bari, Laterza, 2004 ; A. Sandulli, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano, Giuffrè, 2009.

⁶ M. Moretti, *Scuola, scienza e università*, in *Storia d'Italia. Annali*, vol. 26, *Scienze e culture dell'Italia unita* (F. Cassata et C. Pogliano dir.), Torino, Einaudi, 2011, p. 982.

pas avec le nouvel État unitaire et demeure, comme en avant, typiquement polycentrique¹. Il n'y a pas encore d'université dans certaines des anciennes capitales : Milan, Venise, Florence, à cause de la force et de l'ancienne tradition, respectivement de Pavie, Padoue (centre du système autrichien d'instruction supérieure depuis Napoléon et jusqu'en 1866), et Pise, qui avec Turin, Bologne, Naples et Palerme, constituent le petit groupe des universités principales. L'organisation universitaire est rigoureusement publique, réservée à l'État² et soumise à un contrôle strict et centralisé³, exercé – à travers une ample délégation du pouvoir réglementaire – par le Ministère de l'éducation nationale (Ministero della pubblica istruzione). Les ministres, dans les premières années après l'unification, en sont des intellectuels de premier ordre, comme le grand historien de la littérature italienne, Francesco de Sanctis ; le physicien Carlo Matteucci ; l'historien et arabisant Michele Amari⁴.

Avec la chute de l'État pontifical et le transfert de la capitale à Rome (1870), les facultés de théologie sont supprimées (1873)⁵. L'organisation universitaire se stabilise sur la base des quatre facultés facultés de droit, médecine, lettres, et science, et sur les Écoles d'application, pour les ingénieurs, la pharmacie, la médecine vétérinaire, et l'obstétrique. Les petites universités libres qui appartenaient à l'ancien État pontifical (Ferrare, Pérouse, Camerino, Urbino) restent un peu à l'abri du contrôle strict de l'État ; il faut y ajouter quelques instituts supérieurs. Le système universitaire est malgré tout presque public.

Cinquante ans après l'Unité, à la veille de la Première Guerre mondiale, le cadre n'a pas changé, à l'exception d'une première augmentation des dimensions du système. Ce sont les années du décollage industriel et administratif pour l'Italie, avec la première hausse significative du nombre d'employés et des métiers de l'administration, des fonctionnaires, dont les postes de direction sont alors pour la plupart occupés par la petite et moyenne bourgeoisie méridionale, diplômée en jurisprudence (et très souvent à l'université de Naples⁶). Il s'agit toutefois d'une croissance encore très limitée, si l'on considère que la population italienne a augmenté entre temps de 22 à 36 millions d'habitants. Toutes facultés du pays confondues, les professeurs ont atteint le nombre de 1150 et les étudiants le nombre de 28 000. Les universités sont au nombre de 17⁷.

Tout au long de la période libérale, les transformations du système universitaire ont donc été très modestes. Les étudiants appartiennent presque tous à la bourgeoisie ; les femmes sont quasi absentes, tout du moins jusqu'au début du XX^e siècle. Les conditions d'entrée sont extrêmement rigides : l'accès aux facultés de lettres, de médecine, et de jurisprudence est réservé aux seuls étudiants qui ont fréquenté le « liceo classico ». L'université a encore de petits effectifs et demeure, en l'absence presque totale de Grandes Écoles, l'unique foyer de formation de la classe dirigeante : élites restreintes, socialement homogènes, et strictement masculines.

Il faut attendre la fin de la Seconde Guerre mondiale pour avoir un cadre socialement plus varié et pour des chiffres plus importants. Au début des années 50, quand les étudiants dépassent les 200 000 (sur une population nationale qui atteint presque les 50 millions), ceux des facultés de droit sont un peu plus de 28 000. Mais ces chiffres sont encore faibles par rapport à la situation actuelle. En 2010 les étudiants des facultés de droit sont environ 213 500, dont 60 % de femmes, soit presque 12 % de la totalité des étudiants universitaires et 7,5 fois plus que 60 auparavant⁸. Les universités qui accueillent des facultés de droit sont au nombre de 63. Ces chiffres n'ont commencé à décroître que ces dernières années, à cause de la forte restriction des ressources publiques et de la crise économique qui depuis 2008 a aussi touché les professions juridiques, en raison du nombre excessif d'avocats.

¹ I. Porciani, « L'università dell'Italia unita », *Università e professioni giuridiche in Europa nell'età liberale* (A. Mazzacane et C. Vano dir.), Napoli, Jovene, 1994, p. 71.

² Plusieurs municipalités (Gênes, Sienne, Sassari, Catania...) avaient néanmoins pu maintenir leurs universités grâce aux financements locaux (*ibid.*, p. 72).

³ U.M. Miozzi, *Lo sviluppo storico dell'università italiana*, Firenze, Le Monnier, 1993, p. 21 et s.

⁴ I. Porciani, « Lo Stato unitario di fronte alla questione dell'università », *L'università tra Otto e Novecento : i modelli europei e il caso italiano* (I. Porciani dir.), Napoli, Jovene, 1994, p.133 et s.

⁵ C. Saggiocco, « L'abolizione delle università teologiche nelle università dello Stato », *Le università e l'unità d'Italia : 1848-1870* (A. Ferraresi et E. Signori dir.), Bologna, Clueb, 2012, p. 53 et s.

⁶ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 185.

⁷ Moretti, *Scuola, scienza e università*, *op. cit.*, p. 984.

⁸ MIUR (Ministère de l'éducation nationale, de l'Université et de la recherche), Office de la statistique.

Le développement des facultés de droit correspond donc en grande partie à celui de toute l'Université italienne. Le système reste, à partir de 1861 et pour plus d'un siècle, immobile, limité dans le nombre d'étudiants, de professeurs, d'universités ; inchangé ou presque dans ses traditions, sa ritualité, son organisation, publique, totalement centralisée, et soumise à une discipline normative quoique tendanciellement stable et uniforme. A partir du début des années 1970, la libéralisation de l'accès aux études universitaires provoque une croissance impétueuse, exponentielle, désordonnée, qui crée un chômage intellectuel significatif. Cette période de tension demande l'intervention répétée du législateur en 1969, en 1973, en 1980, en 1989, en 1999, en 2005, et enfin une réforme générale en 2010¹.

L'histoire de l'université italienne apparaît presque imperméable aux grands tournants historico-politiques, l'Unité en 1861, l'introduction du suffrage universel en 1912, l'arrivée du fascisme en 1922, la fondation de la République en 1946, même si la vie universitaire s'adapte, bien entendu, aux changements de régime, parfois avec des souffrances comme dans le cas des lois raciales de 1938. Les transformations démographiques sont bien plus déterminantes, tout comme le changement des perspectives économiques, du niveau et du style de vie, de la mobilité sociale. La vie universitaire se déroule sous la structure politique, et se fonde directement dans le social.

II. Les Facultés de droit pendant la période fasciste

Les moments de grandes ambitions pour les facultés de droit ne manquent cependant pas. Celle qui s'est développée durant les premières années de l'Unification est toutefois demeurée sans grandes conséquences institutionnelles. Le fascisme, lui, inaugure sa propre politique d'éducation par une grande réforme, confiée en 1923 à l'un des intellectuels les plus notables de son temps, le philosophe idéaliste Giovanni Gentile, appelé par Mussolini pour diriger le ministère de l'instruction publique. Approuvée pendant la phase soi-disant pseudo-parlementaire, qui a précédé la vraie institution du régime, la réforme présente une certaine continuité avec les idées de l'autre grand représentant de l'idéalisme italien, Benedetto Croce, ministre de l'instruction pendant le dernier gouvernement présidé par Giovanni Giolitti. Il s'agit d'une réforme fondée sur un projet fort et précisément pensé, certainement la plus élaborée de toute l'histoire de l'université italienne.

Drastiquement élitiste et sélective, elle est fondée sur la synergie entre le « liceo classico » (revitalisé et placé au centre du système éducatif de l'école secondaire par une réforme approuvée quelques mois auparavant) et les études universitaires. L'objectif des études universitaires y est scientifique et culturel, avec une primauté des sciences humaines sur les sciences naturelles, sans impératif de préparation professionnelle, confiée au système d'examens d'Etat². La réforme Gentile est également hiérarchique et sélective dans l'organisation, avec la distinction entre les Universités Royales (à peine dix), totalement financées par l'État, et les universités d'intérêt local et localement cofinancées. Elle ouvrait, dans un contexte autoritaire et confirmant la centralisation ministérielle, quelques espaces d'autonomie pour l'organisation et les finances. Elle introduisait aussi quelques expérimentations didactiques intelligentes ; elle fixait un système d'enseignement hiérarchique avec une nette primauté des professeurs ; et, enfin, elle organisait la structure exclusivement sur les facultés, dans lesquelles étaient absorbées les anciennes Écoles supérieures (d'ingénieur, de médecine vétérinaire, etc.).

D'importantes modifications apparaissent dès les années suivantes : le régime fasciste, d'un côté, restaure rapidement le polycentrisme typique et confus du système universitaire italien depuis l'Unité, d'un autre côté, écrase définitivement l'autonomie des universités, en abandonnant le modèle scientifique « pur » de la réforme Gentile pour de nouveaux objectifs de formation professionnelle, et en instituant des typologies contraignantes et uniformes de cours universitaires et d'enseignements fixées par des tableaux ministériels. Parallèlement la ritualité fasciste et les cours de culture militaire font

¹ G. Ricuperati, « La politica scolastica », *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. II, *La trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri*, 2, *Istituzioni, movimenti, culture*, Torino, Einaudi, 1995, p. 759-765 ; *La riforma dell'università tra legge e statuti. Analisi interdisciplinare della legge n.240/2010* (M. Brollo et R. De Luca Tamajo dir.), Milano, Giuffrè, 2011 ; P. Prodi, *Università dentro e fuori*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 9 et s.

² G. Ricuperati, « Per una storia dell'università italiana da Gentile a Bottai: appunti e discussioni », *L'università tra Otto e Novecento, op. cit.*, p. 318-333 ; G. Fois, « L'Università tra Gentile e Bottai », *Lo Stato degli anni Trenta. Istituzioni e regimi fascisti in Europa* (G. Melis dir.), Bologna, Il Mulino, 2008, p. 249 et s. ; A. La Penna, « Università e istruzione pubblica », *Storia d'Italia*, vol.V, *I documenti*, 2, Torino, Einaudi, 1973, p. 1756-1760.

aussi leur entrée à l'université. En 1931 tous les professeurs sont obligés de prêter serment de fidélité au régime fasciste. Cette pratique d'affiliation du corps enseignant sera suivie scrupuleusement : seuls 12 professeurs, sur environ 1200, refusent de prêter serment.

Il n'existe pourtant pas de fractures significatives avec l'université de l'Italie libérale. Les grades académiques sont restés pratiquement inchangés. La « décimation » des juristes, et notamment des juristes de droit public, qui accompagnait en Allemagne la prise du pouvoir du parti nazi¹, n'a aucun équivalent en Italie. La Révolution fasciste se présente comme une révolution « légale »², elle se fonde au travers de lois et de règlements. La réforme des codes implique, selon des usages consolidés, la participation des juristes et des facultés juridiques. La fascisation des facultés juridiques se produit dans les faits³, mais dans une forte continuité avec le système libéral précédent. Elle enregistre certes de nouvelles ritualités et de nouvelles disciplines –le droit syndical et corporatif en premier lieu– mais sans les lourdeurs idéologiques qui caractérisent, durant ces années-là, l'institution des premières facultés de sciences politiques, toutes envisagées comme centre idéologique de la « révolution fasciste »⁴. Il ne faut pas oublier que la période de l'entre-deux-guerres est une période significativement riche pour la pensée juridique italienne, certes contrainte à rendre compte des profils institutionnels du totalitarisme, mais aussi ouverte à une significative modernisation imposée par l'esprit du temps : nouveaux rapports entre droit et économie, prise en compte des problèmes du travail et de l'entreprise, jusqu'aux processus de désagrégation administrative et de développement des services publics⁵.

Un tournant dramatique a lieu à l'automne 1938. Les lois raciales laissent une trace profonde dans chaque université. Les mesures affectent lourdement la capacité juridique des personnes et se traduisent par des exclusions immédiates de grades, charges et fonctions. L'impact quantitatif sur les personnels est important : des comptes rendus du recensement de la race effectués à l'université de Florence⁶, il ressort que 7 % du personnel enseignant est touché. Au niveau national, 400 enseignants universitaires sont concernés (dont 99 professeurs), avec de graves conséquences d'appauvrissement scientifique, particulièrement en physique et mathématiques⁷. Les juristes aussi paient un lourd tribut, avec environ 25 professeurs éloignés brusquement de l'enseignement et de la faculté. Parmi eux, Federico Cammeo, Enrico Finzi, Donato Donati, Tullio Ascarelli, Ugo Forti offraient des figures scientifiques de premier plan. L'application des lois raciales fut précise et rigoureuse. Elle se produit sans protestations ni obstacles. La vie universitaire ne s'interrompt pas.

Cependant cette silencieuse perturbation ne demeura pas sans conséquences chez les juristes, aux prises avec un principe de légalité qui se délitait « come cartapesta », comme du papier mâché, écrivait en 1943 le juriste florentin Piero Calamandrei, un des pères de la République⁸. La nouvelle légalité constitutionnelle qui, à partir du 2 juin 1946, allait rapidement animer les discussions de l'Assemblée constituante, trouvait ses racines dans les réflexions que beaucoup de juristes avaient démarrées au lendemain des lois raciales, réflexions d'abord privées et secrètes, puis de plus en plus publiques, au fur et au mesure que le contrôle du régime déclinait. Dans la tragédie de cette infamie du droit, quelques graines d'espérance et de renouveau étaient donc semées et elles ne resteront pas sans fruits.

¹ M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. III, *Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in Republik und Diktatur 1914-1945*, München, Beck, 1999, p. 246 et s.

² B. Sordi, « Corporativismo e dottrina dello Stato (Italia). Incidenze costituzionali e amministrative », *Korporativismus in den südeuropäischen Diktaturen* (hrsg. von A. Mazzacane, A. Somma, M. Stolleis), Frankfurt am Main, Klostermann, 2005, p. 129-146.

³ *Giuristi al bivio. Le Facoltà di Giurisprudenza tra regime fascista ed età repubblicana* (M. Cavina dir.), Bologna, Clueb, 2014.

⁴ E. Gentile, *La Facoltà di Scienze politiche nel periodo fascista*, in *Passato e presente delle Facoltà di Scienze politiche* (F. Lanchester dir.), Milano, Giuffrè, 2003, p. 45 et s.

⁵ Pour une excellente reconstruction synthétique on peut voir P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 215 et s.

⁶ B. Sordi, « Giurisprudenza: sprazzi di storia nella cronaca di una facoltà », *L'università degli Studi di Firenze 1924-2004*, Firenze, Olschki, 2004, tome I, p. 177-182 ; Id., « Leggi razziali e università », *A settant'anni dalle leggi razziali. Profili culturali, giuridici e istituzionali dell'antisemitismo* (D. Menozzi et A. Mariuzzo dir.), Roma, Carocci, 2010, p. 249-265.

⁷ A. Ventura, « La persecuzione fascista contro gli ebrei nell'Università italiana », *Rivista storica italiana*, CIX, 1997, p. 121 et s. ; G. Turi, « Ruolo e destino degli intellettuali nella politica razziale del fascismo », in *Passato e presente*, 1989, p. 31-51 ; Id., « L'Università di Firenze e la persecuzione razziale », *Italia contemporanea*, 2000, p. 227-247.

⁸ P. Calamandrei, « Gli avvocati e la libertà », *Corriere della Sera*, 25 août 1943, repris dans Calamandrei, *Opere giuridiche* (M. Cappelletti dir.), vol. II, Napoli, Morano, 1966, p. 419.

Bernardo SORDI,
Professeur ordinaire d'histoire du droit médiéval et moderne,
Université de Florence