



Luigi Ciaurro*

Ricordo di Vittorio Di Ciolo

A volte ci chiediamo cosa resterà delle persone di qualità che abbiamo incontrato. Al di là della meta ultraterrena per chi ha la fede, *hic et inde* su questa terra ne permarranno i bei ricordi e i saggi insegnamenti nelle nostre menti. E a questa semplice forma di sopravvivenza si intende ora rendere omaggio.

Ebbene, nella serata del 22 settembre 2022 se ne è andato in silenzio il professor Vittorio Di Ciolo, che per circa dieci anni ha insegnato diritto parlamentare presso la facoltà di Scienze politiche dell'università La Sapienza di Roma, anche se la sua professione principale è stata un'altra, vale a dire quella di dirigente dell'amministrazione del Senato della Repubblica.

Proveniva da Pisa, dove era nato nel 1937, aveva conseguito la maturità al liceo Galilei (ricevendo anche un premio dal Rotary come migliore diploma di maturità classica del 1956 nella provincia di Pisa) e si era laureato in giurisprudenza presso il locale ateneo.

Il suo *curriculum* universitario è già di per sé significativo: superò tutti gli esami di profitto con una votazione oltre i 30/30, avendo riportato la lode in ben 14 esami su 21 (e 30 negli altri 7). Discusse la tesi di laurea il 9 marzo 1961, affrontando con il professor Carlo Lavagna (che ne divenne il Maestro nei successivi percorsi accademici) una tesi di diritto costituzionale sul tema: "La delegazione legislativa nel vigente diritto italiano" e riportando un voto finale di 110/110 e lode e dignità di stampa.

Diventò subito assistente straordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Pisa il 1° novembre 1961. Lasciò tale incarico il 30 aprile 1964, avendo superato un concorso pubblico nazionale per l'ingresso nei ruoli del Senato (1° maggio 1964).

Nonostante il prestigioso e gravoso impegno assunto a Palazzo Madama, continuò il suo impegno universitario e scientifico sotto la guida di Carlo Lavagna, conseguendo anche una nomina ad assistente ordinario (comunicazione del Rettore dell'Università di Pisa del 20 ottobre 1969, n. 11983); nomina alla quale rinunciò per incompatibilità con l'impiego presso il Senato. Finalmente, dall'anno accademico 1970/71 fino al 1973 cominciò ad insegnare Diritto parlamentare per incarico presso la sua Università di Pisa.

* Consigliere parlamentare – Senato della Repubblica.

Nel frattempo conseguì anche la libera docenza in Diritto costituzionale (decreto ministeriale del 26 maggio 1971).

Ma il "punto di non ritorno", non solo per la vicenda universitaria del professor Vittorio Di Ciolo, ma anche per il definitivo decollo dell'insegnamento di Diritto parlamentare, avvenne presso la facoltà di Scienze politiche dell'università La Sapienza di Roma, quando probabilmente su impulso di Carlo Lavagna (che nel frattempo insegnava in quella facoltà) gli venne affidato all'unanimità l'incarico di Diritto parlamentare dal Consiglio di facoltà nella seduta del 22 maggio 1973 (decisione poi confermata dal senato accademico nella riunione del 13 giugno 1973). Di conseguenza, dall'anno accademico 1973/74 tale materia cominciò per la prima volta ad essere insegnata presso la citata facoltà dell'Università di Roma da parte del professor Di Ciolo, che proseguì fino all'anno accademico 1984/85.

L'attivazione dell'insegnamento di Diritto parlamentare presso la facoltà di Scienze politiche a La Sapienza di Roma rappresentò un'intuizione particolarmente felice, sia come risposta accademica connotante una "certa sensibilità" al clima (politico e sociale) di quegli anni, sia quale sintomo della consapevolezza da parte della stessa dottrina gius-pubblicistica più avanzata dall'ormai raggiunta autonomia scientifica e didattica del Diritto parlamentare.

Nella vicenda della attivazione di tale materia è ipotizzabile un ruolo decisivo del Maestro Carlo Lavagna, non solo per ragioni di vicinanza verso il suo allievo, ma anche per una presumibile sensibilità particolare per la disciplina *de qua*, dato che egli stesso aveva fatto parte della commissione giudicatrice del concorso per professore straordinario alla cattedra di diritto parlamentare, costituita con decreto ministeriale del 26 luglio 1969 e presieduta da Giorgio Ballardore Pallieri. Come noto, il vincitore fu Giuliano Amato, mentre Valerio Onida e Silvano Tosi furono gli altri due "ternati" di quel concorso, che nella storia accademica ha rappresentato il primo e finora unico concorso a cattedra per diritto parlamentare (sulla vicenda sia consentito rinviare, se si vuole, a L. Ciaurro, *Per una cattedra di diritto parlamentare*, su questa *Rivista*, 2017, n. 1).

Vittorio Di Ciolo fu all'altezza dell'incarico ricevuto, lo svolse da par suo e pose innanzitutto una pregiudiziale metodologica. Infatti, la sua spiccata tendenza ad imporre alla riflessione dogmatica il dominio dei fatti parlamentari si evince sin dal testo universitario, che possiamo definire pionieristico: "Le fonti del diritto parlamentare", pubblicato nel 1973. Tale tendenza raggiunse poi il suo apogeo nella prima edizione del cospicuo manuale: "Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica", edito nel 1980 per i tipi della Giuffrè, che già nel titolo esprime una precisa direttrice di fondo.

Costante però fu l'impegno di Vittorio Di Ciolo nel tentativo di ricondurre le problematiche del Diritto parlamentare nell'ambito delle più ampie riflessioni di Diritto costituzionale, quasi a voler superare i vincoli in qualche modo posti tanti decenni prima da Vincenzo Miceli, secondo il quale il cultore del Diritto parlamentare doveva configurarsi soprattutto come un "giurista dei piccoli fatti" (che avvengono in Parlamento).

Sempre sul piano del metodo, proprio la ricerca quasi ossessiva dei precedenti era volta a fugare eccessive tentazioni antiformalistiche - anche enfatizzando la precettività del reiterarsi di determinate procedure - nell'ambito dello stesso diritto parlamentare, la cui *ratio essendi* in fondo

è quella pretesa - ai limiti della follia (Nicola Lupo) - di garantire il rispetto di regole giuridiche nei luoghi in cui più si esercita il potere politico. Se quindi rimane pur sempre valida l'antica riflessione di Vincenzo Miceli circa il rapporto tra *iuris* e politica ai fini dell'applicazione del diritto parlamentare, l'impegno di Di Ciolo fu sempre coerentemente volto affinché si sviluppasse un metodo applicativo sempre più spiccatamente giuridico, a detrimento dell'inevitabile occasionalismo generato dalla decisione politica di maggioranza sul singolo evento. In sintesi: una non troppo flebile giuridicità del diritto parlamentare è anche e soprattutto la prima garanzia per le minoranze.

In particolare, nella parte introduttiva del citato testo del 1973, Di Ciolo innanzitutto rifiuta una visione ristretta del diritto parlamentare, il cui oggetto di indagine non può essere ridotto solo agli usi e alle regole (giuridiche e non) riguardanti i lavori delle Assemblee. Stupisce che l'Autore - dopo aver passato in rassegna i vari indici volti a sancire l'autonomia del diritto parlamentare nel quadro del diritto pubblico, con particolare riferimento al diritto costituzionale - tuttavia, quasi con finale a sorpresa, concluda in modo non scontatamente positivo, ma aperto e possibilista, ritenendo che per certi aspetti il diritto parlamentare possa definirsi autonomo e per altri no. È probabile che una conclusione del genere fosse stata condivisa con il Maestro Carlo Lavagna, i cui influssi, del resto, appaiono evidenti, soprattutto con riferimento ad alcune considerazioni di metodo per lo studio del diritto parlamentare, quando Di Ciolo afferma che "il giurista, pur tenendo conto del contesto storico-politico-economico-sociale su cui insistono le istituzioni studiate, deve stare attento a non trasformare lo studio da giuridico ad economico, statistico eccetera".

Dopo aver superato il giudizio di idoneità a professore associato, riservato ai professori incaricati stabilizzati, decadde dall'insegnamento per mancata presa di servizio nel 1985, avendo preferito rimanere nei ruoli dell'Amministrazione del Senato, replicando quindi un'opzione già effettuata nel 1969.

Probabilmente non fu affatto facile per lui effettuare scelte del genere, appassionato com'era dell'attività scientifica e didattica. In ogni caso, in Senato poté svolgere una brillante carriera, che lo condusse a dirigere Servizi importanti (come i seguenti: Commissioni permanenti, Prerogative e immunità, Bilancio, Personale) fino a raggiungere la prestigiosa nomina di Vice Segretario Generale del Senato (29 gennaio 1992). Con tale qualifica venne poi collocato a riposo per raggiunti limiti di età nel 1999.

Nel corso della sua carriera dirigenziale dimostrò non solo un'evidente preparazione giuridica nel disbrigo delle attività operative, ma anche spiccate doti di "buon senso organizzativo". Quest'ultima è una qualità un po' *retro* in tempi di rampantismo aziendale, ma forse quanto mai necessaria in amministrazioni complesse come quelle parlamentari.

In ogni caso, anche dopo l'opzione del 1985, Di Ciolo continuò la sua attività didattica, sia in varie università (Perugia, Campobasso, la stessa Sapienza), sia presso diverse scuole di specializzazione (ISLE, scuola superiore della PA, scuola di scienza e tecnica della legislazione, scuola superiore dell'amministrazione dell'Interno).

Un capitolo a parte merita la sua partecipazione a prestigiose commissioni ministeriali di studio. Ci si limiterà a citare, innanzitutto, il Comitato di studio sulle riforme istituzionali,

elettorali e costituzionali, nominato con d.P.C.M. del 14 luglio 1994, composto da giuristi autorevoli quali Massimo Severo Giannini, Serio Galeotti, Giovanni Bognetti, Giuseppe Franco Ferrari, Carlo Mezzanotte, Sergio Ortino e Aldo Loiodice. Come noto, tale Comitato elaborò uno schema di riforma costituzionale, che poi non ebbe seguito a causa della caduta del governo.

Sempre nell'ambito delle riforme costituzionali, negli anni 1997 e 1998 fu il responsabile per il Senato della segreteria di supporto ai lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, presieduta in quegli anni dall'onorevole D'Alema.

Fu poi coronata da successo l'attività della Commissione di studio sulle tecniche di redazione dei testi normativi, istituita dal ministro per i rapporti con il Parlamento il 7 aprile 2000. La Commissione - presieduta dallo stesso Di Ciolo e composta da consiglieri parlamentari e da noti costituzionalisti come Tommaso Edoardo Frosini - aveva il compito di aggiornare la circolare interistituzionale del 1986 sul *drafting* formale. Proprio grazie alle elaborazioni di questa Commissione fu poi possibile emanare l'articolata direttiva ora vigente in materia, vale a dire la circolare del Presidente del Consiglio Giuliano Amato del 20 aprile 2001.

Notevole appare nel complesso la sua produzione scientifica, tra l'altro in un lunghissimo arco temporale che va dal 1961 fino ai suoi ultimi anni di vita. In questa sede non ci si può limitare che a ricordare qualche saggio ritenuto particolarmente significativo.

Come spesso avveniva un tempo, la sua prima pubblicazione si rinviene in una rivista a carattere gius-civiltico: "In tema di acque sotterranee non pubbliche in comprensori soggetti a tutela", in *Rivista di diritto agrario*, 1961. Degno di nota è poi lo scritto: "Le incompatibilità parlamentari e conflitto tra poteri", in *Giurisprudenza costituzionale*, 1966, in cui Di Ciolo affronta una delle prime fattispecie in cui una Camera fu coinvolta come soggetto passivo in un conflitto fra poteri da parte di un ente, tra l'altro con riferimento all'uso dell'articolo 66 della Costituzione; conflitto come noto conclusosi con una incontestabile pronuncia di inammissibilità da parte della Corte.

Il testo: "I senatori a vita nella Costituzione italiana", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1968, rappresenta forse la prima trattazione compiuta sui senatori a vita in epoca repubblicana, nella quale tra l'altro Di Ciolo sostiene la possibilità di nominare senatori vitalizi anche al di sotto dell'età di 40 anni prevista per i senatori elettivi.

Sul *Foro amministrativo* del 1969 ("Riflessioni interlocutorie sul *lobbying* parlamentare"), Vittorio Di Ciolo è tra i primi in Italia ad interessarsi del fenomeno, allora sconosciuto e ancora avvolto in una patina di mistero, della rappresentanza di interessi presso gli organi legislativi.

Scrisse poi le voci "Incompatibilità ed ineleggibilità parlamentare", in *Enciclopedia del diritto* della Giuffrè, 1971, nonché "Elezioni politiche: contenzioso", in *Enciclopedia giuridica* della Treccani, 1989.

A livello monografico va ricordato: "Questioni in tema di decreto legge", 1970, che si fece notare in quegli anni per la complessità dei temi affrontati ed ancora dibattuti come la reiterabilità dei provvedimenti di urgenza o la loro emendabilità. Il volume, denso di ben 384 pagine, gli valse poi la libera docenza.

Ormai non più giovanissimo volle cimentarsi sul campo delle nuove frontiere della c.d. "confezione qualificata" dei prodotti normativi. Ha rappresentato infatti un testo di riferimento

per quegli anni il volume: "La progettazione legislativa in Italia", 2002, nel quale si intersecano riflessioni sul linguaggio del legislatore, sulle fonti riguardanti la progettazione legislativa, sulle nuove analisi a corredo dei progetti di legge e pure sui gruppi di pressione.

Infine, val la pena di ricordare per la complessità delle tematiche affrontate il saggio: "Modificazioni tacite dello Statuto albertino (1848 - 1943)", in *Rivista di studi politici*, 2011; forse uno degli ultimi suoi scritti di un certo livello.

Attualmente il Diritto parlamentare, seppur quale materia opzionale, viene insegnato in oltre 20 atenei italiani, a volte addirittura, in diversi dipartimenti della stessa università, mentre non pochi sono i manuali ormai rinvenibili sul mercato editoriale.

Ma questa insperata fortuna tardiva del diritto parlamentare non era affatto scontata, e "parecchio" è il debito che tutti noi docenti della materia abbiamo nei riguardi del professor Vittorio Di Ciolo, che negli anni Settanta in punta di piedi seppe avviare con successo l'insegnamento di questa disciplina nell'Ateneo più importante di Italia, a quel tempo ancora più di oggi. Sarà sufficiente ricordare che in quella sede vi era l'unica facoltà di giurisprudenza della Capitale.

Nell'arco del decennio del suo insegnamento infatti la materia destò l'interesse degli studenti, come dimostra lo stesso numero di tesi assegnate, forse insolito per una disciplina opzionale. Se oggi come oggi la manualistica di diritto parlamentare non è più certo limitata al solo testo "precursore" di Silvano Tosi del 1974, ma si presenta con le più svariate opzioni, non si può non riconoscere al professor Vittorio Di Ciolo il merito di aver tentato sin dal 1980 l'elaborazione di un volume ("Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica", giunto poi alla V edizione nel 2013 anche con il contributo del sottoscritto) che in qualche modo aveva l'ambizione di ricondursi alla tradizione di un "classico dei classici" per i cultori del Diritto parlamentare, vale a dire: "Norme ed usi del Parlamento italiano. Trattato pratico di diritto e procedura parlamentare" di Mancini e Galeotti, risalente al 1887.

Sia consentito concludere, condividendo il ricordo dell'immagine di Vittorio Di Ciolo, che nel settembre del 1992 incontra per caso alla *buvette* del Senato il Presidente del Consiglio in carica, Giuliano Amato, appena uscito dall'Aula, con il quale si sofferma a rammentare gli anni dei comuni studi pisani, il Maestro di entrambi Carlo Lavagna e la "stagione dell'età dell'oro" della centralità del Parlamento, che però proprio in quegli anni stava tramontando, forse definitivamente.