



LUIGI CIAURRO*

I SENATORI A VITA AL VAGLIO DI PAOLO ARMAROLI**

La pur copiosa letteratura che in senso lato può essere ricondotta alle tematiche di interesse per i cultori del diritto costituzionale e del diritto parlamentare, tuttavia, non ha annoverato finora contributi organici e rilevanti nella materia specifica dei senatori a vita.

Pertanto, l'ultima fatica di Paolo Armaroli (*I senatori a vita visti da vicino*, ed. La Vela, Lucca 2023) va a colmare una lacuna, le cui ragioni tra l'altro non sono nemmeno del tutto comprensibili. Infatti, se proprio si volesse far riferimento a volumi di tipo monografico, potremmo solo individuare un testo del 1986 edito dalla Giuffrè di Maria Giovanna Talami: *I senatori vitalizi*, pubblicato dalla facoltà di scienze politiche Cesare Alfieri di Firenze. Probabilmente si è trattato della pubblicazione di una tesi di laurea, tra l'altro al di sotto delle 150 pagine, molto incentrata su questioni specifiche legate a particolari fattispecie concrete, quali il potere di nomina, la rinuncia, la necessità della verifica dei titoli, le ineleggibilità e le incompatibilità. Curiosamente l'autrice lamentava soprattutto la mancata verifica dei titoli di ammissione dei senatori di diritto, con una disparità di trattamento rispetto a quelli elettivi e di nomina presidenziale.

Un secondo testo di stampo monografico si deve a un antico direttore del Senato Carlo Giannuzzi (*I senatori a vita della Repubblica. 1949-1991*, Firenze 1992), con una preziosa introduzione di Giovanni Spadolini il quale – sfruttando l'epistolario Croce-Einaudi curato proprio in quegli anni da Luigi Firpo – ricostruisce la vicenda poco nota della rinuncia di Benedetto Croce a essere nominato senatore a vita (citando in particolare una lettera del filosofo napoletano ad Einaudi datata 29 luglio 1949).

Comunque sia, il volume di Giannuzzi complessivamente appare più che altro un articolo cronistorico di una certa lunghezza, corredato da un'interessante documentazione di tipo archivistico.

* Consigliere parlamentare – Senato della Repubblica.

** Testo rivisto dell'intervento alla presentazione del volume di Paolo Armaroli "I senatori a vita visti da vicino. Da Andreotti a Segre, da Fanfani a Spadolini", Lucca, La vela, 2023 – La Sapienza Università di Roma – Dipartimento di Scienze politiche, 21 giugno 2023.

Per quanto riguarda gli approfondimenti rinvenibili in riviste scientifiche - al di là dei contingenti interventi della dottrina negli anni 1985 e 1986 legati al superamento del numero fisso dei senatori di nomina -, il panorama sembra ridursi in definitiva a due interventi degni di essere ricordati

Il primo si deve a Giuseppe Ferrari (*Nomina di senatori vitalizi “numerus clausus”* in *Rass. dir. pubbl.*, 1957), il quale fu il primo e in epoca non sospetta ad argomentare la tesi secondo cui ogni Presidente della Repubblica poteva nominare 5 senatori a vita, non potendosi il numero indicato nell’art. 59 Cost. intendersi come un “tetto complessivo”, che poi alla fine a seconda del caso (cioè la sussistenza di vacanze) avrebbe consentito o meno l’esercizio di un potere presidenziale previsto dalla Costituzione.

L’altro contributo si deve a Vittorio Di Ciolo - *I senatori a vita nella Costituzione italiana (la verifica dei poteri)*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1968 – il quale va citato per le suggestive e coraggiose teorizzazioni riguardanti l’insussistenza del requisito dell’età minima dei quarant’anni per essere nominati senatori a vita per altissimi meriti, sulla base dell’argomento che ben potrebbe un Presidente della Repubblica riconoscere la sussistenza in cittadini più giovani e comunque sia anche in considerazione del fatto che la Costituzione non prevede espressamente anche per i senatori a vita tale requisito minimo di età. Inoltre, sempre ad avviso di Di Ciolo, ben potrebbe il Senato negare la convalida di un senatore a vita per altissimi meriti, non certo sulla base di una comparazione tra i meriti di diversi cittadini considerabili degni del laticlavio, bensì qualora il Senato ritenesse del tutto insussistenti gli altissimi meriti, nel qual caso si tratterebbe evidentemente di un giudizio di legittimità e non di merito.

Ma non basta. Il volume di Paolo Armaroli – che supera le quattrocento pagine – può essere considerato uno e “bino” se non “trino”. Infatti, le prime settanta pagine sono dedicate alle problematiche giuridiche del Senato del Regno, composto interamente da senatori non elettivi e nominati a vita. Segue una seconda parte dedicata all’approfondimento di tutte le problematiche giuridiche che dal 1948 ad oggi hanno riguardato i senatori a vita; parte che evidentemente interessa più da vicino i giuristi.

Ma il testo contiene anche una terza parte “virtuale” – che da un lato lo attraversa interamente, ma che dall’altro lato si concentra soprattutto nel capitolo 4 (recante “ritratti a matita” di tutti i 38 senatori a vita nominati dal 1948) – che probabilmente solo Paolo Armaroli (professore ordinario, ma giornalista parlamentare di lungo corso) avrebbe potuto scrivere, laddove la ricostruzione aneddótica, i retroscena politici, i caratteri personali dei protagonisti si fondono e confondono con le tematiche più propriamente giuridiche.

La parte iniziale dedicata al Senato del Regno, non è stata elaborata “tanto per fare”. Anzi, in quelle settanta pagine Paolo Armaroli è stato in grado di ricostruire puntualmente, innanzitutto, le problematiche giuridiche di maggiore interesse per i costituzionalisti. Ad esempio, l’evoluzione rispetto alla lettera dell’articolo 33 dello Statuto albertino, che ha visto il potere di nomina dei senatori vitalizi essere assunto dal governo, a tal punto che gli stessi primi atti organizzativi della Presidenza del Consiglio prevedevano che le deliberazioni al riguardo fossero assunte dal Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio.

Come è noto, sia l'organo collegiale che la figura monocratica di Capo del governo non erano formalmente previste nella Carta carloalbertina, ma sono stati generati dalla prassi costituzionale.

Ma l'Autore si addentra anche negli insidiosi meandri del diritto parlamentare dell'epoca, ricostruendo l'episodio poco conosciuto del cosiddetto "piccolo Senato", quando dopo il trasferimento della capitale a Roma palazzo Madama andava avanti nelle sue attività con il contributo e la presenza in tutto solo di una cinquantina di senatori, vale a dire per lo più quelli residenti a Roma.

In terzo luogo, viene affrontata la questione più spinosa, quella relativa al potere di convalida da parte del Senato stesso. Al riguardo vengono ricostruite le vicende più rilevanti concernenti la mancata convalida di 59 senatori nominati su un totale di 2452 (dal 1848 al 1943), nonché il noto episodio (unico nel suo genere), della revoca della nomina a senatore di Tallongo da parte dello stesso governo, avvenuta prima della convalida (1893), a seguito del noto scandalo della Banca romana.

Ma veniamo all'epoca repubblicana.

Con la capacità che solo Paolo Armaroli può avere di essere dottore *in utroque iure* (diritto costituzionale e cronistoria parlamentare) viene ricostruito innanzitutto quel "difficile 1984", quando mediante un'intesa tra il Capo dello Stato Sandro Pertini e il Presidente del Senato Francesco Cossiga vennero nominati senatori a vita Carlo Bo e Norberto Bobbio, quando già erano in carica 5 senatori. L'Autore fa riferimento ad un presunto parere preventivo della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, che avrebbe avvallato in anticipo la lettura "funzionale" dell'art. 59 Cost.

Agli atti del Senato non è rinvenibile alcuna traccia di tale parere, ma nella riunione della Giunta del 25 luglio 1984, che ha proceduto all'esame dei decreti di nomina in esubero, più volte si fa riferimento ad una "riunione informale" della Giunta svoltasi il 18 luglio, cui avrebbe partecipato lo stesso Presidente Cossiga, il quale poi – con riferimento alla vicenda *de qua* – avrebbe distinto tra un parere "collettivo" (dei singoli membri della Giunta), che vi fu, e un preventivo parere "collegiale" della Giunta, che forse sarebbe stato pure inammissibile sul piano procedurale.

Sempre in tema di convalida, Paolo Armaroli si sofferma a lungo sulle travagliate procedure che hanno riguardato i 4 senatori a vita nominati dal presidente Napolitano nel dicembre del 2013. In quell'occasione addirittura alcuni membri della Giunta si astennero (e a quell'epoca per il Regolamento del Senato ciò equivaleva a un voto contrario) sulla proposta favorevole alla convalida.

Vi è poi la nota *querelle* del voto dei senatori a vita nelle procedure fiduciarie. Sotto il profilo formale un giurista, forse, non potrebbe che considerare inesistente la questione, dal momento che i senatori a vita sono parlamentari a tutti gli effetti, rappresentano la Nazione ai sensi dell'art. 67 Cost. e non svolgono funzioni dimidiate. Sotto il profilo però più specifico del diritto costituzionale potrebbe considerarsi inopportuna (ma non certo illegittima) la partecipazione dei senatori a vita, in quanto non eletti, a votazioni fiduciarie, soprattutto in quei contesti politici simili alla XV legislatura, quando la maggioranza che

sosteneva il governo Prodi disponeva di numeri molto limitati a palazzo Madama, al qual fine risultavano decisivi i voti dei senatori vitalizi e di quelli eletti nella circoscrizione Estero. Come è noto, una polemica analoga aveva investito in quell'occasione pure il voto di questi ultimi.

Tuttavia, ci permettiamo di esprimere l'avviso che considerazioni formali non rendono plausibili tali rilievi. Anzi - semmai in un sistema in cui la fiducia al governo viene conferita da entrambe le Camere, quand' anche fosse decisivo il voto favorevole dei senatori a vita ai sensi dell'articolo 94 della Costituzione - una fattispecie concreta del genere si potrebbe anche configurare come una provvidenziale "ruota di scorta" ai fini della formazione dell'esecutivo e della stessa stabilizzazione del sistema politico.

In conclusione. Come cultori del diritto parlamentare dobbiamo essere grati a Paolo Armaroli, il quale ci ha regalato la prima seria monografia sui senatori a vita, colmando così una grave mancanza nella nostra letteratura scientifica. E questo suo lavoro scientifica si congiunge ed esalta la sua recente "triade editoriale" di qualità: *Conte e Mattarella* (2020), *Effetto Draghi* (2021) e *Mattarella 1 & 2. Ritratti a matita dei 12 Presidenti* (2022). Sono tre volumi in cui ancora una volta l'Autore ha potuto sfruttare al meglio le sue doti di accademico di livello e di giornalista parlamentare di esperienza (già sfoggiate appieno nel suo: *Lo strano caso di Fini e il suo doppio nell'Italia che cambia*, 2013).