



FULCO LANCHESTER*

I SENATORI A VITA E IL BARONE DI MÜNCHHAUSEN**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Alcune note sull'Autore. – 3. Il volume. – 4. Il Senato del Regno e le categorie dell'art. 33 dello Statuto. – 5. Le nomine dei Senatori a vita ai sensi dell'art. 59 Cost. – 6. Conclusioni.

1. Premessa

È un parterre di studiosi di rilievo quello qui riunito per dibattere l'ultima opera di Paolo Armaroli sui senatori a vita¹. Ad esso si aggiunge l'*Erlebnis* prezioso della professoressa Elena Cattaneo, che parla del caso in questione da protagonista, essendo stata nominata, ai sensi dell'art. 59 Cost., senatrice a vita nel 2013 da parte dell'allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano.

Sui partecipanti all'evento non è dunque necessario che mi soffermi. Vorrei, invece, dire qualcosa sull'Autore del volume e sull'argomento in oggetto.

2. Alcune note sull'Autore

Prima di tutto alcune notazioni personali. Paolo Armaroli accompagna la mia esperienza accademica dal 1975, quando lo conobbi al Seminario parlamentare di Firenze, allora diretto da e ora intitolato a Silvano Tosi, suo Maestro. Già allora Armaroli aveva un senso di sé piuttosto pronunciato, che il tempo non ha scalfito, ma semmai rafforzato. La dedica ai tre moschettieri del diritto costituzionale (Amato, Cassese, e Cheli), operata all'inizio del volume che viene presentato quest'oggi, lo conferma in modo palese. Essa suggerisce l'alternativa che lui si identifichi con il quarto moschettiere, ovvero Charles de Batz de Castelmore d'Artagnan, oppure con Alexander Dumas, l'autore della celebre trilogia

* Professore emerito di Diritto costituzionale italiano e comparato – Sapienza Università di Roma.

** 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.

¹ P. ARMAROLI, *I senatori a vita visti da vicino. Da Andreotti a Segre, da Fanfani a Spadolini*, Lucca, La Vela, 2023.

cavalleresca. Una ipotesi ulteriore e conseguente è che Armaroli giochi, nello stesso tempo, sia sul ruolo di protagonista guascone e sia su quello di raffinato scrittore.

Nel 1975 c'era già sua Moglie (l'Armarolessa), ad avviso dei frequentatori del Seminario fiorentino più autoritaria ed autorevole di lui, e non era venuto ancora alla luce Niccolò, nato nel settembre del 1977 (come, d'altro canto, Paola, la figlia della collega fiorentina Maria Cristina Grisolia). L'evento me lo ricordo bene, perché in quei giorni ero a Firenze al comando del plotone atleti del IV Corpo d'armata alpino per una serie di gare nazionali.

Paolo Armaroli in quello stesso anno aveva dato alle stampe un volume su l'elezione del Presidente della Repubblica in Italia², che tre anni dopo gli darà accesso alla cattedra universitaria e che ha parecchio a che fare con l'argomento del libro odierno.

La sua prima opera era stata pubblicata nel 1966 in un collettaneo dell'ISLE sulla crisi del partito politico³, mentre qualche anno dopo si era cimentato con la novità degli Statuti regionali⁴.

Chiamato come straordinario a Scienze politiche di Genova, nel 1986 pubblicò un volume su *L'introvabile governabilità*⁵ (alle spalle dell'esperienza della Commissione Bozzi), alternando l'attività accademica ad un'intensa produzione giornalistica su quotidiani nazionali.

Nel periodo successivo alla crisi di regime post-1992 venne selezionato tra gli intellettuali della nuova formazione di destra (Alleanza Nazionale), dopo la svolta di Fiuggi da parte di Fini (gennaio 1995)⁶, ed è stato parlamentare alla Camera dei deputati nelle XIII legislatura tra il 1996 e il 2001.

Dopo questo intervallo Armaroli si è cimentato nell'analisi del caso di Edgardo Sogno⁷, della grazia ad Adriano Sofri⁸, fino ad arrivare ad analizzare la vicenda di Gianfranco Fini⁹. Dal 2020 ha messo la vela in poppa (La Vela di Lucca è il suo nuovo editore) alla sua produzione, stimolato dal caso Conte- Mattarella¹⁰, dall'effetto Draghi¹¹ e dal Mattarella 1&2¹².

² P. ARMAROLI, *L'elezione del Presidente della Repubblica in Italia*, Padova, Cedam, 1977.

³ P. ARMAROLI, *Aspetti problematici dell'organizzazione partitica in Italia*, in ISLE -Istituto per la documentazione e gli studi legislativi, *Indagine sul partito politico: la regolazione legislativa*, t. 2, Documentazione, Milano, Giuffrè, 1966, 220 ss.

⁴ P. ARMAROLI, *Gli statuti delle regioni*, Firenze, Sansoni, 1972.

⁵ P. ARMAROLI, *L'introvabile governabilità: le strategie istituzionali dei partiti dalla Costituente alla Commissione Bozzi*, Padova, Cedam, 1986.

⁶ V. successivamente *La destra e le istituzioni: idee per una riforma: atti del Convegno Funzioni di governo e controllo politico svoltosi a Roma il 12 luglio 1995*, interventi di P. ARMAROLI ... et al., Roma, Pantheon, 1996.

⁷ *Libertà e seconda Repubblica: la lunga sfida di Edgardo Sogno*, scritti di E. SOGNO e di P. ARMAROLI ... [et al.]; introduzione di D. FERTILLO, Milano, Bietti, 2003.

⁸ P. ARMAROLI, *Grazia a Sofri?: un intrigo costituzionale*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2006.

⁹ P. ARMAROLI, *Lo strano caso di Fini e il suo doppio nell'Italia che cambia: tutte le anomalie nella 16. legislatura e oltre*, Firenze, Pagliai, 2013.

¹⁰ P. ARMAROLI, *Conte e Mattarella: sul palcoscenico e dietro le quinte del Quirinale: un racconto sulle istituzioni*, Lucca, La Vela, 2020.

¹¹ P. ARMAROLI, *Effetto Draghi: la metamorfosi di una Repubblica*, Lucca, La Vela, 2021.

¹² P. ARMAROLI, *Mattarella 1 & 2: l'ombrello di Draghi: ritratti a matita dei 12 presidenti*, Lucca, La Vela, 2022.

3. Il volume

Oggi ci “delizia” con il volume sui senatori a vita visti da vicino, in cui da una parte si esercita sul lato scientifico costituzionalistico, dall’altro su un ben orientato cachinno giornalistico.

Il tema del volume è ben trattato da costituzional - comparatista, con particolare attenzione per il doppio profilo della storia costituzionale e della storia della Costituzione(su cui è d’obbligo fare riferimento a Leopoldo Elia)¹³. Ovviamente Armaroli prende come snodo della sua analisi il periodo costituente, esaminando le discussioni in Commissione dei 75 e in Assemblea, ma tiene conto in modo ampio ed articolato anche della tradizione statutaria, di cui all’art.33 che ha condizionato il testo originale dell’art.59 Cost.

L’art. 33 dello Statuto con le sue 21 categorie di nomina costituisce, infatti, il collegamento con l’art. 59 Cost. per quanto riguarda la 20^a categoria (coloro che con servizi o meriti eminenti avranno illustrata la Patria), che ci porta al testo vigente. Per lo stesso, oltre agli ex presidenti senatori di diritto, il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cittadini che abbiano illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.

Il volume è dunque, senza alcun dubbio, utile per la ricostruzione di un istituto non sufficientemente studiato, che affonda appunto le sue origini nel periodo statutario, ma che deve essere trattato in maniera differente per il periodo repubblicano.

Il ruolo del Capo dello Stato alle origini dello Statuto e il potenziale conflitto con la Camera elettiva cambiano rapidamente aspetto dalle ipotesi monarchico costituzionali prospettate nel febbraio –marzo 1848 nell’ambito del Consiglio di Conferenza e tradotte nel testo dello Statuto albertino. La svolta parlamentare dello stesso favorisce la convenzione costituzionale della prevalenza della Camera dei deputati rispetto al Senato del Regno e il controllo da parte dell’Esecutivo nella nomina dei membri dello stesso, con l’ulteriore garanzia della convalida da parte della Camera alta. Il Senato statutario nasce, dunque, come Camera esclusivamente regia e si trasforma in assemblea parlamentare vitalizia, le cui informate sono decise dal Governo. Il modello è quello britannico del periodo post-1832, tanto caro a Cavour e a parte della classe dirigente sardo-piemontese, e soprattutto post 1867, ma certo – lo sostiene esplicitamente Armaroli a p.70- è difficile operare un confronto tra i 38 casi del periodo repubblicano con i 78 del periodo statutario per quanto attiene alla sola categoria 20^a dell’art.33(Coloro che con servizi o meriti eminenti avranno illustrata la Patria), più omogenea nella genericità rispetto al disposto dell’art.59 della Cost.(Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario).

¹³ F. LANCHESTER, *Il legato di Leopoldo Elia*, in *federalismi.it*, n. 19, 2009.

4. Il Senato del Regno e le categorie dell'art. 33 dello Statuto

La comparazione risulta non facile anche se ci si sofferma sullo stesso periodo statutario articolato, sui tre periodi rilevanti secondo parametri storico-politici (Regno Sardo, Italia liberale, Italia fascista) in cui sono coinvolti 2410 casi di nomina regia.

Nel periodo statutario le nomine avvenivano di regola (se si esclude i momenti topici del 1848, del 1860/61 e del 1939) come infornate post-elettorali per omogeneizzare Palazzo Madama alla maggioranza di governo scaturite dalle elezioni. La convalida delle nomine in questione non era complicata, se non per quella più discrezionale della 20^a categoria, proprio per questo relativamente poco praticata dall'Esecutivo.

Dai dati riportati dalle Tab. 1 e 2 si constata, infatti, come alcune nomine di cui alla 20^a categoria fossero effettuate in collegamento con la 21^a (Le persone, che da tre anni pagano tre mila lire d'imposizione diretta in ragione de' loro beni, o della loro industria), mentre la 18^a (I Membri della Regia Accademia delle Scienze, dopo sette anni di nomina) e la 19^a (I Membri ordinari del Consiglio superiore d'Istruzione pubblica, dopo sette anni di esercizio) costituivano una compensazione burocratica per gli intellettuali del tempo (e soprattutto per i rappresentanti della citata 19^a categoria).

Le altre categorie, se si escludono quelle più politiche dalla 2^a alla 5^a (il presidente della Camera dei Deputati; i deputati dopo tre legislature, o sei anni di esercizio; i ministri di Stato; i ministri segretari di Stato) e la 1^a (gli arcivescovi e vescovi dello Stato), rapidamente andata in desuetudine per le frizioni con la Chiesa, erano, invece, rappresentative della struttura burocratico - amministrativa e militare del Regno.

Infine, l'andamento delle nomine dovrebbe essere analizzato anche in considerazione delle trasformazioni della forma di Stato nell'ultimo ventennio sull'esperienza del Senato Regio. Se durante il passaggio alla liberal-democrazia (1919-1921) le nomine erano servite a mantenere nel circuito della politica elementi ormai emarginati dall'estensione del suffragio e dal cambiamento della legislazione elettorale, durante il fascismo vennero utilizzate a fini di maggiore promozione dell'elemento burocratico - amministrativo.

Dalla Tab.3 si evince:

che il fascismo usò in misura maggiore la 21^a categoria rispetto al periodo liberale;

che, invece, durante il ventennio la utilizzazione della 20^a crollò;

che la 18^a e la 19^a categoria vennero impiegate in misura maggiore nel periodo liberale, così come la 3^a.

Nel complesso le sei categorie evidenziate nelle tabelle pubblicate furono in sostanza meno presenti durante il ventennio fascista, confermando l'osservazione già in precedenza effettuata sulla preferenza del regime di fornire un riconoscimento formale all'alta amministrazione statale in un ambito ormai non incidente sull'indirizzo politico.

5. Le nomine dei Senatori a vita ai sensi dell'art. 59 Cost

In periodo repubblicano la competenza della nomina dei cinque senatori a vita (al di là della *querelle* pertiniana sul numero, archiviato definitivamente dalla revisione costituzionale del 2019) è invece dell'organo costituzionale di garanzia interno (il Presidente della Repubblica). Lo conferma la vicenda dal 1948 ad oggi, partendo dal caso Einaudi-De Gasperi, passando per Pertini, per poi stabilizzarsi definitivamente, anche come frutto della citata revisione costituzionale.

Semmai c'è da segnalare che i dati forniti da Armaroli a p. 427 ss., relativi all'elenco cronologico dei 38 senatori a vita di nomina presidenziale (con date di nomina e di comunicazione tratte dal sito del Senato della Repubblica, v. nota a p. 432) avrebbero dovuto essere controllati (al di là del caso riportato a p. 430 di Emilio Colombo apparentemente designato per meriti scientifici). La generica motivazione della nomina di alcuni come "sociale" nasconde in realtà, nella maggior parte dei casi, l'esperienza politica, per cui sui 38 citati ben 17 hanno avuto l'esperienza di essere stati rappresentanti in Parlamento o alla Costituente. E', inoltre, indicativo che la fase iniziale e quella finale della vicenda nomine presidenziali sia stata meno politicizzata, mentre maggiore è stato il tasso di politicizzazione dei personaggi nominati nelle fasi centrali della cronologia repubblicana. Il caso di Mario Monti è, invece, significativo dell'emergenza che portò alla caduta del IV Governo Berlusconi e alla temporanea ibernazione del circuito partitico-parlamentare, derivante dalla conclamata crisi economico-finanziaria del 2008. Al di là delle critiche che su quella vicenda sono state fatte al Presidente Napolitano (anche da Armaroli), la nomina a senatore a vita a Mario Monti e poi l'incarico per la formazione del nuovo Governo costituirono il tentativo di parlamentarizzare, in modo apparente, una crisi che rendeva palese il ruolo degli organi di garanzia costituzionale interna (Capo dello Stato) ed esterna (Corte costituzionale e, nell'ambito del sistema costituzionale multilivello, le istituzioni europee).

6. Conclusioni

In sintesi. Paolo Armaroli non è Agostino Carrino¹⁴, decisamente contrario all'art. 59 Cost. Dopo aver evidenziato i mali dell'assenteismo parlamentare di alcuni senatori a vita, Armaroli estrinseca, infatti, una posizione conciliante che si concretizza in un "sì, ma..." alle disposizioni vigenti, che a sua volta si trasforma in un "ma... sì!" (pp. 417 ss). Si tratta di una posizione che detta la condizione che i selezionati al laticlavio a vita siano di livello, ma che rischia però di contraddirsi, richiedendo di più a questi pochi senatori di nomina presidenziale (ma anche a quelli di diritto) che ai molti nominati dal Capo della rispettiva forza politica, che oramai non hanno più la necessità di rispondere al Corpo elettorale che li ha eletti.

¹⁴ Mi riferisco ad A. CARRINO, *Nuova Repubblica: quale "presidenzialismo" per l'Italia?*, Modena, Mucchi, 2023, 17.

Quella di Paolo Armaroli pare, dunque, un “ma.... sì!” alla barone di Münchhausen, che per uscire dalla palude si tiene sospeso per la collottola, ma che, in fin dei conti, ci tiene ad esprimere in modo significativo il proprio giudizio positivo per l’esemplare attività parlamentare fornita in questi anni dalle senatrici a vita Segre e Cattaneo(p. 425).

TAB. 1 - SENATORI DEL REGNO 1848-1943 PER CATEGORIE (VALORI ASSOLUTI)								
PERIODI	ART. 21	ART.T. 20/21	ART. 20	ART. 19	ART. 18	ART. 3	TOT 6 CAT	TOTALE GEN
REGNO SARDO	103	5	21	1	9	3	142	212
ITALIA LIBERALE	286	1	35	9	110	493	934	1557
ITALIA FASCISTA	163	2	22	2	25	129	343	641
TOTALE	552	8	78	12	144	625	1419	2410

Dati: Sito Senato della Repubblica; elaborazioni mie

TAB. 2 - SENATORI DEL REGNO 1848-1943 PER CATEGORIE (VALORI %)								
PERIODI	ART. 21	ART.T. 20/21	ART. 20	ART. 19	ART. 18	ART. 3	TOT 6 CAT	TOTALE GEN
REGNO SARDO	18,7	62,5	26,9	8,3	6,3	0,3	10,1	8,9
ITALIA LIBERALE	51,8	12,5	44,9	75	76,4	79	65,8	65,9
ITALIA FASCISTA	29,5	25	28,2	16,7	17,3	20,7	24,1	25,2
TOTALE	100	100	100	100	100	100	100	100

Dati: Sito Senato della Repubblica; elaborazioni mie

TAB. 3 - SENATORI DEL REGNO 1848-1943 (% SUL TOTALE DI CIASCUN PERIODO)							
PERIODI	ART. 21	ART.T. 20/21	ART. 20	ART. 19	ART. 18	ART. 3	TOT 6 CAT
REGNO SARDO	48,7	2,4	9,9	0,5	4,2	1,4	67,0
ITALIA LIBERALE	18,4	0,02	2,2	0,6	7,1	31,7	60,2
ITALIA FASCISTA	25,4	0,3	3,4	0,3	3,9	20,1	53,5
TOTALE	22,3	0,3	1,2	0,5	5,9	25,9	56,1

Dati: Sito Senato della Repubblica; elaborazioni mie