



NICOLA LUPO*

UN BEL RITRATTO DI TUTTI I SENATORI A VITA DELL'ITALIA REPUBBLICANA, TRA CRONACA ISTITUZIONALE, STORIA PARLAMENTARE E DIRITTO COSTITUZIONALE**

1.

Mi sia consentito iniziare ringraziando per l'invito che, come sempre accade per le discussioni di libri, è anzitutto un invito alla lettura. Nel caso di questo libro, una lettura senz'altro piacevole, visto che è scritto in modo brillante, con le classiche caratteristiche dello stile di Paolo Armaroli: uno stile ricco di aneddoti e di ironia, piuttosto lontano da quello dominante in accademia e perciò, tra l'altro, assai facilmente identificabile e immediatamente collegabile all'autore.

È proprio questo stile a far sì che gli scritti di Paolo Armaroli possano essere spesso presenti, e ben collocati, sui quotidiani, con acuti interventi a commento della cronaca istituzionale (tra l'altro, su *Il Sole 24 Ore* e su *Il Giornale*), oppure condensati in alcuni agili "libretti", rivolti a una readership non di soli specialisti, dedicati a singole figure politiche e istituzionali: penso a Gianfranco Fini, dopo l'esperienza da Presidente della Camera, a Giuseppe Conte e Mario Draghi, nelle loro vesti di Presidenti del Consiglio dei Ministri nel corso della XVIII legislatura repubblicana, o a Sergio Mattarella, specie nel passaggio tra il primo e il secondo mandato da Presidente della Repubblica (cfr. P. Armaroli, *Lo strano caso di Fini e il suo doppio nell'Italia che cambia*, Mauro Pagliai Editore, 2013; Id., *Conte e Mattarella. Sul palcoscenico e dietro le quinte del Quirinale. Un racconto sulle istituzioni*, La Vela, Roma, 2020; Id., *Effetto Draghi. La metamorfosi di una Repubblica*, La Vela, Roma, 2021; Id., *Mattarella 1 & 2. L'ombrello di Draghi. Ritratti a matita dei 12 presidenti*, La Vela, Roma, 2022).

Le doti stilistiche e analitiche di Paolo Armaroli sono invece, in questo caso, poste a servizio di uno studio più corposo e profondo, di taglio in qualche modo monotematico e immagino frutto di un impegno pluriennale, che non esiterei a qualificare come una

* Professore ordinario di Diritto delle Assemblee Elettive – LUISS Guido Carli 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.

monografia di storia parlamentare, che offre un ritratto sia di tutti i senatori a vita dell'epoca repubblicana (con cenni anche al Senato regio), sia dell'istituto, nel suo complesso: a cavallo, perciò, tra cronaca istituzionale, storia parlamentare e diritto costituzionale.

2.

È uno studio di carattere storico anzitutto quanto al metodo. Le fonti a cui si fa ricorso sono specialmente atti parlamentari, e in particolare si richiamano i resoconti stenografici e le singole votazioni (soprattutto quelle sulle mozioni di fiducia, onde collocare i senatori a vita nella maggioranza o nell'opposizione, a seconda dei casi). Ma l'autore utilizza e cita puntualmente anche contributi apparsi sui giornali, o presenti nella memorialistica dei (molti) protagonisti di questo libro.

Lo studio verte su un oggetto specifico, poco frequentato, ma di grandissimo interesse, quale è quello dei senatori a vita: tratta approfonditamente delle loro nomine, e delle motivazioni (implicite ed esplicite) che le hanno in ciascun caso accompagnate, nei diversi contesti storici e politici, alla luce delle caratteristiche e delle biografie dei nominati, ma anche del Presidente della Repubblica che li ha scelti. E si sofferma specificamente su come ciascuno di loro ha esercitato i suoi poteri e su come ha interpretato la sua funzione, all'interno del Senato.

Come accade spesso per gli studi sul Parlamento (N. Lupo, *Parliamentary studies between sectionalism and universalism*, in *The International Journal of Parliamentary Studies*, 2023, n. 2, p. 151 s.), l'analisi di un singolo specifico istituto, specie se svolta con approccio pluridisciplinare, ben si presta a gettare luce su questioni più generali che da quella prospettiva si possono cogliere.

3.

In effetti, il libro di Paolo Armaroli contiene un'analisi di interesse notevole, anche in termini più generali, sul piano degli studi costituzionalistici e della rappresentanza parlamentare nelle democrazie contemporanee, perché quello dei senatori a vita è un istituto che può ritenersi uno snodo emblematico, e molto dibattuto, che ci ricorda le profonde trasformazioni che hanno riguardato la rappresentanza parlamentare negli ultimi due secoli: è in qualche modo un memento di quella evoluzione, da una rappresentanza censitaria e di capacità a una rappresentanza puramente democratica, che si è registrata perlopiù a cavallo del XIX e del XX secolo, per poi consolidarsi nella seconda metà del secolo scorso.

Rispetto al criterio elettivo, sulla base del quale sono selezionati tutti i membri del Parlamento italiano, l'unica eccezione è infatti costituita dai senatori a vita: nelle due categorie previste dalla Costituzione, dei senatori a vita "di diritto" (in quanto già Presidenti della Repubblica) e dei senatori a vita di nomina presidenziale.

Nel panorama comparato, nelle democrazie contemporanee, si possono invero rinvenire pochi esempi simili. Salvo, però, il caso macroscopico della House of Lords, che conta attualmente un po' meno di 800 membri, dei quali nessuno è elettivo e la stragrande maggioranza è, ormai, di nomina formalmente regia, ma sostanzialmente dovuta al governo. Questa antica istituzione inglese è, come è noto, da tempo oggetto di molteplici – e perlopiù falliti – tentativi di riforma, volti a trasformarla radicalmente o in taluni casi a sopprimerla, oltre che a periodiche polemiche su alcuni dei nominati. Tra le riforme portate a termine di recente va segnalata quella del 1999, volta a limitare e in futuro ad eliminare del tutto l'ereditarietà della carica (gli *hereditary peers*).

Nel caso dei “nostri” senatori a vita, la revisione di cui alla legge costituzionale n. 1 del 2020, pur nell'ambito di una drastica riduzione del numero dei senatori elettivi (e, in parallelo, del numero dei deputati), li ha confermati, sia quelli di diritto, sia quelli di nomina presidenziale, senza diminuirne la quantità, e perciò ovviamente financo rafforzandone il peso, in percentuale. L'unico intervento è consistito nel costituzionalizzare l'interpretazione più limitante quanto al numero complessivo di questi ultimi, i quali, come recita il nuovo testo dell'art. 59 Cost., “non può in alcun caso essere superiore a cinque”. Avere oltre una decina di senatori a vita – come sarebbe stato possibile ove si fosse consolidata l'interpretazione alternativa – in aggiunta ai 200 senatori elettivi, in effetti, avrebbe alterato un po' troppo, evidentemente, la natura democratica del Senato.

Ad ogni modo, la presenza dei senatori a vita all'interno della “Camera alta” resta ormai una delle poche differenziazioni superstiti tra i due rami del Parlamento: il processo di parificazione tra di essi, nonostante le tante riforme immaginate per differenziarli quanto a struttura e funzioni – o forse proprio a causa del loro sistematico fallimento –, è infatti proseguito e ha subito ulteriori accelerazioni per effetto dell'approvazione di sistemi elettorali sostanzialmente identici (come sono quelli delineati dalla legge n. 165 del 2017) e del venire meno della (notevolissima) differenziazione quanto all'elettorato attivo, grazie alla legge costituzionale n. 1 del 2021.

A proposito di questa tematica, mi pare vada richiamata una bella monografia, di una decina di anni or sono, dovuta a Meg Russell (*The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*, OUP, Oxford, 2013), la quale, proprio riflettendo sui caratteri della House of Lords, come riformata dopo il 1999, ha tentato un'originale rivalutazione della presenza di expertise tecnico-scientifiche all'interno della rappresentanza parlamentare, considerandole come elementi di ricchezza e di completamento della legittimazione democratica, oltre che di attenuazione della logica tutta maggioritaria che ispira la House of Commons.

Va peraltro considerato che esistono ovviamente anche altre modalità, forse al tempo stesso più efficaci e meno impattanti sulle forme della democrazia, di coniugare l'*expertise* tecnico-scientifica e l'attività parlamentare (specie quella legislativa, ma non solo). Altre modalità volte a far coesistere tra di loro, se si vuole usare un'altra terminologia, “tecnica” e “politica”, alla ricerca di una conciliazione che non è mai agevole, ma assolutamente necessaria.

Si tratta di modalità legate a istituti che hanno complessivamente funzionato abbastanza bene nel passato, pure recente, ma che sono andati in crisi negli ultimi anni, tra l'altro a causa degli effetti della digitalizzazione e di quelli del populismo, e che perciò, a mio avviso, andrebbero recuperati e in parte ripensati. Penso, ad esempio, al ruolo che storicamente è stato svolto dalle commissioni parlamentari permanenti nel valorizzare e nel costruire competenze specialistiche dei parlamentari, ma anche alle audizioni di esperti, all'interno di tali commissioni, e alle stesse amministrazioni delle Camere e al prezioso tramite che esse assicurano rispetto ai saperi tecnico-scientifici.

Certo, anche la House of Lords e, nel piccolo, i nostri senatori a vita possono essere un modo, ma non so dire quanto efficace, ma comunque, da solo, certamente non sufficiente, di inserire elementi diversi dalla legittimazione democratica nei processi parlamentari. La loro efficacia, infatti, dipende essenzialmente dai tipi di *expertise* che i senatori a vita possiedono e, soprattutto, dalla volontà e della capacità – che il testo di Armaroli dimostra essere assai variabili, a seconda dei casi – di tali senatori di inserirsi nella vita e nella dinamica decisionale del Senato.

4.

Tra i pregi del lavoro di Paolo Armaroli segnalerei la grande attenzione prestata ai lavori parlamentari, i cui contenuti raramente sono adeguatamente considerati nelle analisi costituzionalistiche, le quali tendono perlopiù a privilegiare il materiale giurisprudenziale. Da studioso delle procedure parlamentari e da ex deputato, l'autore sa leggere i resoconti e decrittare le dinamiche reali, evitando di cadere in equivoci o fraintendimenti, sempre dietro l'angolo. Dinamiche che, come si accennava, sa anche raccontare con gusto e ironia.

Se ne deduce, complessivamente, un'ennesima conferma del rilievo che riveste la prassi istituzionale, specie in sede di prima applicazione delle norme costituzionali. Da qui anche, per quel che mi riguarda, il fascino della prima legislatura repubblicana, che è quella in cui si dà applicazione alle disposizioni presenti nella nuova carta costituzionale, tra cui, appunto, quelle relative alla nomina dei senatori a vita.

Se ne può trarre – detto per inciso – anche una lezione per il riformismo istituzionale: è cruciale la fase in cui si dà la prima applicazione alle leggi di revisione costituzionale. Nella consapevolezza che attuare una revisione costituzionale finisce spesso per essere ancora più difficile che attuare una nuova Costituzione, visto che le spinte alla continuità sono, nel caso delle singole revisioni costituzionali, ancora più robuste, e in genere abilmente cavalcate da coloro che a quella revisione si sono opposti.

Volendo qui richiamare un solo esempio di come sia accurata la lettura delle prassi attraverso i resoconti parlamentari, mi soffermerei sulla figura di Umberto Terracini, durante i lavori costituenti che condussero all'approvazione dell'art. 57 Cost., appunto sulla nomina dei senatori a vita.

Da semplice parlamentare del PCI, Terracini si era a suo tempo dichiarato contrarissimo ai senatori a vita (v. pag. 100 s.). Più tardi, una volta eletto Presidente dell'Assemblea Costituente, in sostituzione di Giuseppe Saragat, si trovò a presiedere la seduta plenaria di tale Assemblea in cui si approvò l'emendamento che li introdusse, a prima firma del deputato democristiano Antonio Alberti (p. 104 s.). Appunto nelle vesti di Presidente di Assemblea, Terracini provò in un primo momento a dichiarare precluso l'emendamento Alberti, ma senza successo (p. 107). Poi, una volta votato (per alzata di mano), tentò di chiuderla lì, dichiarando, senza contare i voti (p. 110), che esso era stato respinto. Tuttavia, il gioco fu subito scoperto, in particolare ad opera del segretario democristiano d'assemblea, Guglielmo Schiratti. A quel punto, a votazione ripetuta (per divisione dell'Assemblea, in modo da evitare ogni errore di conteggio), Terracini accettò l'esito della votazione. E non diede seguito alle proteste di Emilio Lussu (che lamentava l'accesso ritardato in Aula dei Ministri, che a suo avviso avrebbero così alterato la maggioranza), anche perché Palmiro Togliatti intervenne per difendere quanto avvenuto ed accettare la soluzione emersa, anche per evitare di creare quello che sarebbe stato, come lui stesso dichiarò, "un pericolosissimo precedente".

Del resto, come ben emerge sempre dal libro di Armaroli, la previsione di un ristretto drappello di senatori a vita era stata pregiudicata, nella prima fase dei lavori costituenti, in seno alla Commissione per la Costituzione (o Commissione dei 75), dall'intervento in cui Meuccio Ruini, che la presiedeva, aveva incautamente prospettato la nomina di "una trentina" di senatori a vita: segno evidente della volontà di molti costituenti di preconstituirsì una via di accesso protetta al fine di rimanere nel Parlamento repubblicano, che però avrebbe rischiato, ove adottata in via permanente, di alterare eccessivamente la democraticità della rappresentanza, e del Senato in particolare.

Come a volte si tende a dimenticare, la soluzione fu trovata con l'approvazione della III disposizione transitoria (che derivò dalla formulazione originaria dell'ordine del giorno Nitti), in applicazione della quale una serie di categorie hanno avuto il diritto di far parte, senza bisogno di candidarsi alle elezioni del 1948, del primo Senato repubblicano. Una clausola che ha comportato la "nomina" di circa un terzo (107 per la precisione) dei "primi" senatori repubblicani.

5.

Subito prima di chiudere questo intervento, formulerei alcuni rapidissimi commenti su punti più specifici del volume, permettendomi, senza entrare nel dettaglio, di esprimere consenso o dissenso con alcune delle tante tesi sostenute dall'autore.

In primo luogo, mi pare condivisibile l'aver optato per la lettura di cinque senatori a vita come numero massimo complessivo dei senatori a vita di nomina presidenziale. A maggior ragione vista la fatica, ben raccontata nel volume, che i Presidenti della Repubblica Pertini

e Cossiga incontrarono quando decisero di superare, per una breve fase, l'interpretazione risultata prevalente, prima e dopo il loro mandato.

In secondo luogo, mi permetto invece di dissentire in merito alla critica che l'autore muove nei confronti del diritto di voto attribuito (anche) ai senatori a vita, al pari di ogni altro senatore (p. 384). Mi domando perché tali senatori dovrebbero necessariamente essere figure *super partes*, ma, come richiede l'autore, al tempo stesso attivi in seno al Senato. In qualche misura, essere membri del Parlamento vuol dire parlare, votare, e quindi prendere posizione, ed essere di parte. Sta poi a ciascun senatore a vita decidere quale uso fare di questi poteri, al limite anche stabilendo di apparire di rado in Senato, e magari solo in occasione del voto di (alcune) mozioni di fiducia, che rappresentano sicuramente, in una forma di governo parlamentare, uno dei momenti più significativi dell'attività parlamentare.

In terzo luogo, giustamente l'autore si sofferma, e in termini positivi, sull'innovazione introdotta nella modifica del regolamento del Senato nel 2017, che ha consentito ai senatori a vita la possibilità di non aderire a nessun gruppo parlamentare. Una possibilità, quella di sottrarsi all'appartenenza a un gruppo, e quindi anche al "gruppo misto", che allora è stata introdotta esclusivamente per i senatori a vita, appunto; ma che presto, con la riforma del medesimo regolamento approvata nel 2012, è stata estesa ai senatori che abbiano abbandonato il gruppo di appartenenza – per dimissioni o espulsione – e non abbiano aderito ad altro gruppo o componente entro i successivi tre giorni (L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, IV ed., Il Mulino, Bologna, 2023, p. 134 s.). Per i senatori a vita, si tratta senz'altro di un elemento positivo, ancorché – giova ricordarlo – solo eventuale, nel senso che nulla impedisce ai senatori a vita che lo ritengano di aderire, invece, ad un gruppo parlamentare. Dunque, i senatori a vita finiscono per avere un diritto in più, anziché in meno, rispetto agli altri senatori: quello di decidere di restare al di fuori di ogni gruppo parlamentare.

In quarto luogo, ho trovato acuta ma probabilmente eccessiva la critica rivolta al Presidente Napolitano per la nomina di Mario Monti a senatore a vita subito prima del conferimento, allo stesso Monti, dell'incarico a Presidente del Consiglio dei Ministri. Certo, si è trattato di un uso "politico" e forse un po' estremo, del potere presidenziale, ma non credo si possa dubitare del fatto che Monti godesse del prestigio e dello *standing* adeguati alla nomina, e che essa sia servita a superare una fase di delicatissimo *impasse* politico-istituzionale. Che poi lo stesso Monti, nella seconda fase del mandato del suo Governo, non si sia accontentato della posizione di senatore a vita, ma – in evidente dissenso rispetto al Presidente della Repubblica Napolitano – abbia deciso di fondare e capeggiare una propria formazione politica che ha poi partecipato alle elezioni del 2013, rappresenta una vicenda successiva, che ha originato una serie di effetti a catena, determinando, in sostanza, la fine dell'esperienza politica di Monti (il quale invece, ove avesse evitato di farlo, avrebbe potuto legittimamente aspirare a cariche di grande prestigio, in Italia o nell'Unione europea).

In quinto ed ultimo luogo, ho trovato molto gustosa, originale e ben articolata la classificazione dei senatori a vita nelle categorie dei "senatori a fin di vita", dei senatori qualificati come "questi fantasmi" (tra cui Eduardo De Filippo, da cui è tratta la

denominazione), dei “benemeriti del Senato” e, infine, dei “politici per vocazione”, qualificati come tendenzialmente “abusivi”, visto che l’art. 59 Cost. non include gli altissimi meriti “nel campo politico” tra i requisiti per la nomina (anche se appare piuttosto vago laddove consente che tali meriti siano stati acquisiti “nel campo sociale”, oltre “scientifico, artistico e letterario”).

6.

Chiudo davvero accennando a quello che è probabilmente l’interrogativo di fondo, che sta dietro l’intero volume: se abbia senso, cioè, mantenere i senatori a vita e, nel caso, quale sia la migliore categoria di questi ultimi, definita ovviamente ex ante. Vale a dire, quali siano, in astratto, i senatori a vita “ideali”, quelli che un Presidente della Repubblica dovrebbe tendenzialmente nominare.

La mia sensazione, rafforzata dopo aver letto il libro di Paolo Armaroli, è che sia meglio nominare figure non troppo vicine alla politica, ma che abbiano comunque mostrato un interesse alla vita istituzionale e dato prova di una certa sensibilità politica. Al tempo stesso, mi paiono felici le nomine di persone in grado di rappresentare “storie” e vissuti assai significativi, portando cioè in Parlamento la loro esperienza e, appunto, la loro storia, intesa anche come memoria, individuale e collettiva.

Visto che, come l’analisi della prassi delle nomine presidenziali condotta da Armaroli ben dimostra, si tratta di un caso di poteri presidenziali propri, anzi del potere che ha rappresentato l’archetipo per la costruzione di tale categoria, è chiaro che il modo in cui essi sono esercitati finisce per connotare il giudizio su ciascun Presidente della Repubblica. Un po’ come – se mi è consentito il parallelo – il giudizio sul Presidente degli Stati Uniti è in qualche misura dipendente dalle nomine dei giudici della Corte Suprema perfezionatesi nel corso del suo mandato.

Ecco, mi sembra di poter dire che, in fondo, le nomine presidenziali “migliori” – dei senatori a vita come, per certi versi, e con i dovuti adattamenti, anche quelle dei giudici costituzionali – sembrerebbero essere quelle mediante le quali il Presidente della Repubblica riesce a compensare gli squilibri che nella composizione del Parlamento possono determinarsi, derivando essa, in varie forme e modalità, dal solo criterio elettorale-maggioritario. Con l’obiettivo cioè di arricchire la capacità rappresentativa del Senato, anche e anzitutto in termini di *expertise* e di sensibilità a certe tematiche, assicurando così un maggiore equilibrio complessivo, e quindi anche una maggiore “forza”, all’istituzione in questione.