



PAOLO CARNEVALE*

GUARDARE DA VICINO QUEL CHE...DA VICINO È VISTO**

SOMMARIO: 1. Divagazione iniziale. – 2. Del titolo: dal vicino al lontano. - 3. Di alcune considerazioni sulla gestazione dell'art. 59 cpv. Cost. – 4. Di altre considerazioni sulla sua applicazione: il problema della qualificazione del potere presidenziale di nomina. – 4.1. Segue: la questione del numero di senatori nominabili. – 5. Ma i senatori già politici sono nominabili? – 6. I senatori vitalizi e il voto politicamente contrassegnato. – 7. Chiusa.

1. Divagazione iniziale

C'è una parola che ha via via sempre più insistentemente echeggiato nella mia mente man mano che scorrevano sotto i miei occhi le pagine del bel volume di Paolo Armaroli che stiamo presentando, quasi fosse una sorta di refrain, se non addirittura un *cantus firmus* che mi accompagnava, intrecciandosi dentro di me alle cose che andavo leggendo.

Si tratta del termine “divulgativo”.

Per come riferito al processo di comunicazione di un sapere il termine assume un significato più circoscritto e specifico rispetto alla sua radice verbale. Se infatti “divulgare” ha come accezione principale l'azione del diffondere, “divulgativo” viene invece usato nel più ristretto senso di designare l'operazione di accorciamento delle distanze fra colui che trasmette conoscenza e colui che ne è potenziale destinatario attraverso la scelta di tecniche comunicative volte a rendere accessibile, ad una platea vasta e soprattutto non specificamente attrezzata, nozioni, concetti, teorie, il cui apprendimento richiederebbe un particolare corredo di cognizioni specialistiche. Com'è noto, una simile qualificazione ricorre (ed è per lo più utilizzata) nel campo della letteratura scientifica, di cui costituisce un vero e proprio genere ormai di antica e consolidata tradizione. Che abbia lì particolarmente attecchito e prodotto i suoi migliori frutti – mi vien da pensare – si deve forse al fatto che quello scientifico è sempre apparso (a torto o a ragione, non importa) come l'ambito dello scibile umano maggiormente (direi, quasi ‘per definizione’) avvolto da un'aura di

* Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi Roma TRE.

** 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.

inaccessibilità ai più, per il quale, quindi, si è particolarmente avvertita l'esigenza di assicurare un canale di interlocuzione capace di dispensare ai “non eletti” una quantomeno generica consapevolezza, rompendo così il vallo di separazione. Oggi, si può dire che quella radice originaria abbia prodotto una pianta dai molti rami in grado di estendersi in diversi campi del sapere, avendo ormai da tempo conquistato anche le scienze sociali.

Certo, c'è il rischio che, motivati dalla buona intenzione di raggiungere tutti, si cada in eccessi di semplificazione che possono portare a trasformare l'azione di accorciamento delle distanze niente altro che in una banalizzazione del messaggio. Insomma, più che favorire la conoscenza, generarne una solo apparente. Del resto, come sanno bene proprio i giuristi, semplificare è cosa assai complicata – penso qui all'intricato processo delle politiche di semplificazione amministrativa e normativa che il nostro paese ha visto dipanarsi nei decenni trascorsi – e la via che porta all'approdo semplificante è spesso frutto di complesse, quanto estremamente sofisticate manovre spesso ad alto tasso di tecnicità.

Ad ogni modo, ove si tratti di buona divulgazione, si è in presenza di un'intrapresa che è per lo più percepita con una connotazione positiva ed è generalmente oggetto di apprezzamento. Ciò essenzialmente per la duplice ragione che, se da un verso, essa ha lo scopo di estendere la conoscenza di saperi tecnici a platee vaste; dall'altro, svolge l'ulteriore funzione di contribuire a rimuovere più o meno consolidati pregiudizi circa l'insondabilità di quei saperi, dai più ritenuti come naturalmente riservati agli addetti ai lavori.

In definitiva, un'operazione assolutamente commendevole.

Il fatto è che qui ci troviamo in una sede universitaria ed in un'iniziativa che vede raccolti intorno al tavolo professori universitari.

Ebbene, quello accademico non è proprio l'ambito in cui la produzione di carattere divulgativo trova la migliore accoglienza. Anzi. Si può dire che il termine “divulgativo”, ove riferito alla produzione scientifica che tradizionalmente origina e si frequenta in questi luoghi, ha spesso la natura dell'epiteto. Al più un certo qual diritto di cittadinanza può rivendicarlo nell'attività didattica. Ma nel complesso si registra un atteggiamento di sussiego ed un contegno un po' altezzoso.

Eppure, mi permetto di osservare che la migliore divulgazione, quella davvero riuscita non si in-centra semplicemente nell'obiettivo di semplificare saperi e conoscenze specifiche; ché, se così fosse, al raggiungimento della platea dei “non chierici” si accompagnerebbe alla perdita di quella dei “chierici”. Essa è piuttosto ampliamento senza perdita, giacché l'approccio semplificante non deve mirare a nascondere la complessità del *thema*, quasi negandola, quanto semmai apparire funzionale ad introdurre ad essa rendendola *quodammodo* decifrabile. Così che la dinamica dell'operazione divulgativa non consta di un unico, ma di un duplice movimento: alla discesa dalla complessità alla semplicità segue una riattrazione verso la complessità che ciascuno, con i mezzi che ha (e ha acquisito), ha la possibilità di fare.

In sostanza, la teorica divulgata diviene a quel punto alimento per i diversi palati – dei più attrezzati, come dei meno – ciascuno trovando il proprio godimento e il proprio gusto. Arte difficile, come mi è capitato in passato di osservare, giocata com'è sul delicato

equilibrio per cui l'attenzione del destinatario attrezzato va attirata senza scoraggiare quella del meno attrezzato, la cui cattura, però, non deve spingere la trattazione verso una dimensione che finisca per demotivare il primo, spegnendone la molla dell'interesse.

È quanto mi è capitato di sperimentare proprio nella lettura del volume di Paolo Armaroli che siamo chiamati qui a presentare. Volume che, a mio personale parere, può rivendicare *optimo iure* la collocazione fra i libri di ottima divulgazione giuridica. L'ho letto con le lenti del chierico, essendo invitato ad intervenire in una sede accademica, nell'ambito specifico di un master universitario di secondo livello, in qualità di professore di diritto costituzionale e dinanzi ad una platea per lo più di giovani studiosi. Eppure è in quella veste di chierico che dalla lettura fatta, assieme al piacere per lo stile narrativo assolutamente piano e godibile, non privo di ricorsi alla gergalità e di fulminanti battute, per l'acquisizione di cognizioni storiche e di informazioni sulla prassi, per l'apprendimento di vicende a me spesso ignote, ho ricevuto non pochi stimoli, sollecitazioni, spinte a pormi problemi inediti e a spingermi ad approfondire i miei studi costituzionalistici.

In conclusione, una lettura per me (ma penso non solo per me) davvero 'istruttiva'. È quanto cercherò di mostrare nel corso di queste mie riflessioni.

2. Del titolo: dal vicino al lontano

Dopo questa divagazione iniziale, vengo a svolgere le mie considerazioni di merito sul volume e sul thema del laticlavio vitalizio.

Parto da una notazione relativa al titolo.

Si usa l'espressione «visti da vicino» per riferirla ai senatori a vita, con evidente allusione al noto best-seller andreottiano di inizio degli anni 80 dello scorso secolo. In realtà, se le singole figure di senatori a vita passate in rassegna sono, sì, viste da vicino – attraverso una vivace ricostruzione dei rispettivi profili personali, dell'apporto fornito all'attività parlamentare, con ampi squarci di 'dietro le quinte' rispetto ai processi di scelta che li hanno riguardati – l'istituto ex art. 59 Cost. è, direi, invece scrutato 'da lontano'. Uno dei pregi del lavoro di Paolo Armaroli è, infatti, quello dell'attenta e assai informata indagine storica che risale sino all'esperienza statutaria, sondata con ricostruzione minuziosa e ricchezza d'analisi che a mia memoria è difficile rintracciare anche nella letteratura specialistica in tema (peraltro, debbo dire abbastanza carente). E si scopre così come il dibattito e la prassi generatisi intorno all'applicazione dell'art. 33 St. Al. – che, oltre all'appartenenza di diritto del seggio senatoriale per i principi di casa Savoia, prevedeva la nomina a senatore a vita, fra gli altri, di coloro «che con servizi o meriti eminenti avranno illustrato la Patria» (categoria ventesima fra quelle contemplate), così costituendo l'indubbia matrice di origine dell'art. 59, secondo comma, della nostra Costituzione – han sollevato problemi e anticipato questioni che avrebbero poi largamente attraversato il dibattito intorno alla figura del senatore a vita in epoca repubblicana.

In questo modo, peraltro, l'A. ci ricorda, una volta di più, quanto quello degli studi costituzionalistici sia un campo di ricerca in cui il metodo e la sensibilità storica assumono una importanza tutta particolare, dovuta – per usare le parole di Livio Paladin – alla specialissima rilevanza che nella ricerca costituzionalistica ha il nesso con la storia, in ragione del ruolo riconosciuto in *subiecta materia* «alla prassi, ai precedenti, alle convenzioni, agli usi, ai comportamenti tenuti dai soggetti politici in genere e dai titolari degli organi costituzionali in particolare».

3. Di alcune considerazioni sulla gestazione dell'art. 59 cpv. Cost

Ciò detto, vorrei prestare qualche attenzione alla gestazione dell'art. 59 della Costituzione, svolgendo qualche considerazione su di un paio di questioni che il volume pone in luce.

La prima riguarda l'andamento del dibattito costituente intorno all'introduzione della figura del senatore vitalizio. Dibattito ricostruito da Armaroli con grande attenzione e dovizia di particolari. Come ci rammenta il volume, della previsione di una nomina senatoriale vitalizia non c'è alcuna traccia nel progetto di costituzione elaborato dalla Commissione dei settantacinque sotto la presidenza di Meuccio Ruini, che anzi, nella relazione accompagnatoria, afferma che nella discussione sulla composizione del senato l'eventualità «di una nomina, anche parziale, da parte del Capo dello Stato» è stata «messa da parte». Cionondimeno essa emergerà più volte nel dibattito, salvo ogni volta rinabissarsi per poi successivamente tornare in superficie, come fosse una sorta di fiume carsico, sino all'approdo finale 'con brivido', di cui si dirà più avanti.

Quel che appare assai chiaro è che, nella discussione in Assemblea costituente, questione della previsione di senatori nominati e a vita e natura della seconda Camera risultano assolutamente intrecciate. A colpire, però, e a sorprendermi un poco è il fatto che – come messo in evidenza – l'idea inizialmente esclusa del laticlavio di nomina presidenziale sia riaffiorata nel momento in cui al centro del dibattito era la primitiva figurazione del Senato in termini di 'Camera delle competenze'. La ragione della meraviglia sta tutta nella giustificazione tradizionalmente addotta a sostegno della necessità di recuperare nel testo costituzionale l'istituto previsto dall'art. 33 numero 20 dello Statuto Albertino, vale a dire l'opportunità di acquisire alla seconda Camera personalità dotate di particolari competenze individuali la cui acquisizione il meccanismo elettivo non assicura di per sé. Una simile giustificazione, esperibile in presenza di un Senato per lo più formato da membri selezionati sulla base della rappresentanza politica, appare infatti ben meno spendibile (anzi, in buona misura, fortemente attenuata, se non proprio neutralizzata) in un sistema in cui la scelta dei senatori sia fondata su un reclutamento per competenza. Sembrerebbe, invero, una sorta di superfetazione in cui il processo di selezione generale e speciale dei componenti del Senato paiono 'fatti della medesima pasta' ed ispirati alla stessa logica, di modo che ricorrere al secondo in aggiunta al primo non pare particolarmente conducente.

Insomma, mi sembra si tratti di un esordio un po' singolare.

Ma se l'esordio appare singolare, assolutamente atipico, anzi a dir poco opaco è l'epilogo. Mi riferisco all'approvazione dell'art. 59. Come documenta Armaroli, infatti, l'iter seguito fu decisamente controverso: ad una prima votazione con risultato negativo seguì invero una seconda votazione ad esito opposto, cui si arrivò per l'incertezza circa il computo dei voti nella prima. Solo che – e questo è il problema – alla seconda votazione parteciparono al voto membri dell'assemblea che alla prima non avevano preso parte. Così che, la seconda, più che una controprova della prima, fu in realtà, stante la diversa platea dei votanti, una votazione distinta ed autonoma avente il medesimo oggetto dell'altra.

La conclusione dell'A. è che, a conti fatti, quella dell'art. 59 della nostra Carta si presenterebbe come una previsione clandestina, affetta da un grave vizio formale capace di farne predicare l'inesistenza.

Ebbene, questa vicenda me ne ha richiamata un'altra analoga – giunta persino al cospetto della Corte costituzionale – riguardante la previsione del secondo comma dell'art. 75 della Costituzione in tema di limiti al referendum popolare abrogativo di leggi. Anche di quest'ultima s'ebbe a sostenere una certa qual infedeltà, dovuta alla asserita discrasia fra il testo approvato dall'assemblea e quello promulgato-pubblicato che, a differenza del primo, non contiene più il riferimento alle leggi elettorali fra quelle escluse dal referendum abrogativo. Riferimento che si afferma introdotto mercé l'approvazione di uno specifico emendamento aggiuntivo e poi omesso in sede di coordinamento finale.

Sia come sia di ciò, quel che interessa evidenziare è che una simile tesi è stata patrocinata anche innanzi alla Consulta, in specie in sede di giudizio sull'ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo, ad opera dell'Avvocatura dello Stato che ebbe a risponderla per sostenere l'inammissibilità di tre richieste ablatorie parziali in materia elettorale – *recte*: sulla disciplina per l'elezione della Camera, del Senato e delle amministrazioni comunali – presentate nel 1990. Inammissibilità giustificata dal fatto che, colpendo leggi elettorali, quelle richieste avrebbero avuto ad oggetto leggi «da considerare ricomprese fra quelle nei riguardi delle quali il secondo comma di tale articolo non ammette il referendum».

Di là dalla plausibilità della ricostruzione prospettata, quel che preme richiamare è la risposta fornita sul punto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 47 del 1991. Risposta decisamente negativa, fondata sul presupposto dell'intangibilità del testo della Carta costituzionale – che «vale per ciò che risulta scritto in quel testo, promulgato dal Capo provvisorio dello Stato e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale» – affermato dai giudici di Palazzo della Consulta sulla scorta dell'impossibilità di «rivendicare a questa Corte un sindacato sugli interna corporis dell'Assemblea costituente sulla base di non pochi precedenti (sentenze n. 9 del 1959, n. 68 del 1978, n. 152 del 1982, n. 292 del 1984; v. anche sentenza n. 3 del 1957) relativi agli interna corporis del Parlamento». Questo perché quei precedenti, «allo stesso modo della dottrina espressasi nel senso dell'inidoneità della votazione finale a superare eventuali vizi riscontrabili all'interno del procedimento legislativo, valgono [...] con riferimento all'approvazione delle leggi ordinarie» e non

possono trovare applicazione nei confronti della Carta costituzionale, la quale «si ricollega [...] all'esercizio di un potere del tutto speciale, come è quello costituente».

Una simile risposta ben potrebbe attagliarsi anche alla vicenda relativa all'approvazione dell'art. 59 Cost. e alla tesi della (pretesa) sua viziosità. Salvo, tuttavia, precisare – a mio modo di vedere – che l'intangibilità del testo costituzionale da parte della Corte, più ancora che dal difetto di legittimazione ad esercitare un sindacato sugli interna corporis dell'Assemblea costituente – come dice il giudice delle leggi – dovrebbe discendere dalla insuscettibilità assoluta delle disposizioni della Costituzione – a differenza di quelle delle leggi costituzionali – a smettere i panni del parametro nel sindacato di legittimità costituzionale e ad assumere le vesti dell'oggetto, anche in ipotesi di vizio formale. Il che evidentemente finisce per togliere rilievo anche al profilo dell'eventuale qualificazione del vizio in termini di nullità-inesistenza.

Un'ultima rapida notazione la merita «la questione lessicale» prospettata in chiusura della parte dedicata ai lavori preparatori riguardo la formulazione dell'art. 59 cpv. Cost., là ove si utilizza il singolare “campo” e non il plurale “campi” per indicare gli ambiti in cui il candidato-senatore a vita abbia illustrato la Patria, maturando gli altissimi meriti richiesti come requisito per la nomina. Si tratterebbe, si sostiene, di un “errore” in cui sarebbe caduto il nostro costituente, dato che «quel sostantivo al singolare regge ben quattro aggettivi: sociale, scientifico, artistico e letterario».

Confesso che, prima di leggere il volume, non conoscevo una simile *querelle* che pure ha visto l'intervento di autorevolissimi studiosi, ma debbo dire in tutta onestà che non ne comprendo l'effettiva consistenza. L'uso del singolare, in luogo del plurale, non pare in alcun modo rappresentare, né un incidente, né tantomeno un busillis. Piuttosto, esso ben esprime la logica della giustapposizione che è in grado di comprendere in sé sia la disgiunzione “o” che la congiunzione “e”; sia l'esclusività che il concorso. Insomma, l'uso al singolare del sostantivo “campo” per sorreggere le diverse declinazioni terrebbe luogo della altrimenti prolissa ed inelegante formula iterativa: “campo sociale, campo scientifico, campo artistico, campo letterario”. Orbene, nulla avrebbe aggiunto e niente avrebbe cambiato l'utilizzo del plurale “campi”, giacché anche il ricorso al singolare è in grado di offrire copertura – per usare il lessico dell'A. – sia all'ipotesi della monodimensionalità che a quella della pluridimensionalità *quoad materiam* dell'ambito di interesse del nominando senatore.

In conclusione, la lingua di Foscolo – per echeggiare il Calamandrei spesso echeggiato da Armaroli – così come il buon nome dei costituenti linguisti (Antonio Baldini, Concetto Marchesi e Pietro Pancrazi) non ci pare proprio ne escano male. Tutt'altro.

Ma sul tema dei “campi” di illustrazione della Patria dei senatori a vita tornerò ancora più avanti.

4. Di altre considerazioni sulla sua applicazione: il problema della qualificazione del potere presidenziale di nomina

Venendo all'epoca repubblicana, vorrei soffermarmi su due delle questioni affrontate nel volume.

La prima riguarda senz'altro il problema della qualificazione del potere presidenziale di nomina dei senatori vitalizi. Problema posto dalla decisione assunta da Einaudi, a fine del '49, di attivare l'art. 59 della Costituzione, procedendo alla nomina dei due primi senatori a vita della storia della Repubblica. Il fatto è che Einaudi intende quell'atto come privo di proposta governativa in quanto frutto dell'autonoma determinazione del Capo dello Stato, nonostante la lettera dell'art. 89 Cost. – pur se già in dottrina sottoposta a rilettura critica – non sembrasse consentirlo. La risolutezza di Einaudi ha la meglio sul diverso avviso del Presidente del Consiglio De Gasperi che, peraltro – come opportunamente nota Armaroli – non ritiene verosimilmente di aprire un conflitto perché, ad onta di tutto, la scarsa rilevanza della posta in gioco non lo avrebbe meritato. In fondo, pochi senatori nominati in via esclusiva dal Presidente non avrebbero certo potuto alterare gli equilibri politici. Del resto, proprio l'argomento della ristretta pattuglia era stato quello più a lungo speso a favore dell'inserimento in Costituzione della previsione dell'art. 59, in grado com'era di quasi neutralizzare l'obiezione fondata sulla preoccupazione democratica.

In sostanza, la non opposizione alla determinazione di Einaudi sembrava una scelta “a basso costo” per il Governo.

Senonché, come opportunamente rilevato, ben presto il Governo e la maggioranza dovettero accorgersi che la posta in gioco era ben altra e quella affacciatasi alla fine del 1949 altro non era che l'anticipazione di contrasti di ben altro peso. Di lì a poco, infatti, la medesima questione si pose per la nomina presidenziale di cinque giudici costituzionali e per l'esercizio del potere di rinvio delle leggi alle Camere. E si trattò, questa volta, di conflitto ben più aspro, giacché a fronte dell'approvazione alla Camera, nel marzo del 1951, del noto emendamento all'art. 4 di quella che sarebbe diventata la legge n. 87 del 1953 (a firma dei deputati democristiani Enrico Sillis e Luigi Camillo Fumagalli) che prevedeva la proposta governativa per la nomina presidenziale dei giudici della Corte, Einaudi paventò, ove non si fosse tornati indietro, il rinvio della legge alle Camere e, in caso di riapprovazione, le sue stesse dimissioni. Così, a ben vedere, raddoppiando la rivendicazione, non solo reclamando la titolarità esclusiva della scelta dei giudici costituzionali di propria spettanza, ma anche prefigurando analoga configurazione per la prerogativa ex art. 74 Cost.

Nasceva così, com'è noto, la categoria di quelli che si sarebbero definiti come gli atti “formalmente e sostanzialmente presidenziali”, in cui il soggetto controfirmante si spoglia delle vesti del proponente e si relega all'esercizio di una funzione di certificazione formale dell'atto. Meno noto, invece, il ruolo che ebbe in tutto questo proprio la querelle sul potere di nomina dei senatori a vita, che può a buon diritto considerarsi, sotto il punto di vista qui in esame, come una vicenda “apripista” e foriera di futuri sviluppi. Bene ha fatto Armaroli a porlo in evidenza.

4.1. Segue: la questione del numero di senatori nominabili

Vengo ora alla seconda questione.

A differenza della precedente investe direttamente ed in via esclusiva l'art. 59, riguardando la definizione della portata della previsione del suo secondo comma, là ove essa, fissando in cinque i senatori a vita nominabili dal Presidente della Repubblica, pone il quesito circa la parametrizzazione del limite: riferibile al numero massimo di senatori vitalizi che possono sedere alla seconda Camera oppure al tetto di senatori che ciascun Presidente può nominare? Il che induce a chiedersi: si tratta di una soglia pensata e misurata guardando all'organo parlamentare o alla dotazione presidenziale?

Come si sa, sul piano dell'esegesi letterale ambo le soluzioni paiono possibili, ancorché per lungo tempo i vari inquilini del Quirinale succedutisi e la dottrina prevalente hanno ritenuto doversi decisamente preferire la prima. Ad imporla, il riferimento alla *intentio* originaria dei costituenti, alla ratio dell'istituto e alla *sedes materiae*, ma soprattutto alle conseguenze di sistema ascrivibili alla seconda.

A turbare il quadro sin lì armonico e consolidato fu, com'è abbastanza noto, il Presidente della Repubblica Sandro Pertini che, distaccandosi dai suoi predecessori, intese abbracciare la soluzione decisamente più lata delle «cinque nomine a disposizione di ciascun Presidente». Orientamento, poi, ripreso in chiusura del proprio mandato anche dal Presidente Cossiga, succeduto a Pertini, per essere di nuovo abbandonato in favore del ritorno all'interpretazione tradizionale già a partire dalla presidenza Scalfaro. Ritorno che, ad oggi, non ha più conosciuto smentite.

Non mi interessa in questa sede concentrarmi sul merito della questione, quanto semmai di compiere qualche notazione stimolata dagli spunti che emergono (o che io ho colto) dalla ricostruzione della vicenda e del dibattito che ne è scaturito operata nel volume.

Per prima cosa, c'è il problema del fondamento della interpretazione prevalente.

Qui l'A. ritiene che la prassi costante maturata nei primi trentasei anni di esperienza repubblicana – sino cioè alla presidenza Pertini – si fosse «consolidata in consuetudine». Una consuetudine rafforzata dalle «argomentazioni di una dottrina pressoché unanime». Opinione anche successivamente ribadita, con l'aggiunta però dell'alternativa («se si preferisce») di una possibile «riaffermata convenzione costituzionale».

In realtà, le due ipotesi sono tutt'altro che equivalenti, giacché solo nel caso in cui si ricorra alla figura della consuetudine costituzionale (interpretativa), la nomina presidenziale “in eccedenza” ad essa avversa potrebbe essere riconosciuta – come ritiene l'A. – affetta da illegittimità. Conseguenza, invece, da escludere ove si opti per il carattere convenzionale della regola posta a base dell'opzione ermeneutica, stante il carattere di maggiore duttilità e negoziabilità che caratterizza la *species* e, assieme alla permeabilità al mutare delle condizioni di contesto e al ruolo decisivo del perdurante sostegno del consenso degli attori coinvolti, la rende per lo più sprovvista di enforcement giudiziario.

Del resto, che vi possano essere le condizioni per l'insorgenza di una base consuetudinaria non sembra da escludersi, almeno alla luce di quello che è lo schema logico

che emerge, a questo riguardo, dalla giurisprudenza costituzionale in tema – che qui, per ragioni di tempo non posso che dare per assodato. Da un verso, la *diuturnitas* costituita da una prassi sin lì assolutamente costante; dall'altro, l'*opinio* obiettivata rappresentata dall'esistenza di un principio costituzionale implicito – quello democratico-rappresentativo – cui ancorarla in funzione stabilizzatrice e che, come si sa, già fa da sponda e legittima una delle più note consuetudini costituzionali in ambito parlamentare: quella che statuisce la decadenza a fine legislatura dei progetti di legge non approdati all'esito dell'approvazione. Certo, trattandosi di una consuetudine interpretativa non vi può essere quella condizione originaria che la Corte costituzionale richiede per l'affermazione dell'esistenza di una consuetudine costituzionale: vale a dire il silenzio del diritto costituzionale scritto. Nel caso di consuetudine interpretativa al silenzio va sostituita l'indeterminatezza o l'equivocità del diritto costituzionale scritto, non la sua assenza.

Per converso, la tenue reazione alle forzature operate dai presidenti Pertini e Cossiga e la sostanziale acquiescenza mostrata dal Senato attraverso il voto di convalida di quelle nomine “soprannumerarie” – in ciò, peraltro, non discostandosi da quell'atteggiamento di passività che la seconda Camera repubblicana, a differenza del Senato regio, ha costantemente mostrato nel giudizio di convalida delle nomine presidenziali – potrebbe tuttavia portare acqua alla tesi della convenzione.

Siamo però così arrivati al punto cruciale.

Invero, sia come sia di quanto appena detto, proprio l'avvenuta convalida da parte del Senato costituisce un elemento decisivo nel discorso, posto il fatto che l'eventuale illegittimità della nomina presidenziale sarebbe tuttavia sanata dal giudizio di convalida del Senato. Secondo, infatti, una tradizione risalente – che oggi trova certificazione nella previsione dell'art. 19 del regolamento per la verifica dei poteri del Senato – la convalida della nomina del senatore vitalizio, oltre che al riscontro dei requisiti soggettivi del nominato, si estende a comprendere anche «la regolarità formale del decreto presidenziale di nomina» (art. 19 cit.).

Quindi, la questione appena dibattuta finisce per essere in buona misura assorbita da quella relativa alla copertura offerta dal c.d. giudicato parlamentare. Solo in sede di giudizio di convalida, infatti, l'eventuale illegittimità della nomina presidenziale per violazione (della consuetudine interpretativa) dell'art. 59 Cost. potrebbe essere fatta valere. E l'esperienza sin qui maturata ci porta a dire che è ben difficile che ciò avvenga.

A uscirne sconfessata è proprio l'ipotesi – prefigurata nel volume – di un giudizio di legittimità costituzionale su una legge «impugnata davanti alla Corte costituzionale [... in quanto] approvata, oltre che dalla Camera, da un Senato i cui componenti sarebbero [...] in più [...] di quelli previsti dalla nostra Legge fondamentale». Quantomeno – aggiungo io – nell'eventualità in cui il voto dei senatori soprannumerari sia risultato decisivo.

Ipotesi davvero interessante per chi, come il sottoscritto, ha appena licenziato uno studio monografico sulla inconsueta e singolare tematica del vizio del presupposto soggettivo della legge. Eppure, al netto dell'estrema problematicità sotto altri profili, destinata ad essere del tutto accantonata per la ragione appena espressa.

Mi chiedo, però, se questo esito sia davvero ineluttabile.

Sia consentita, in proposito, un'osservazione.

Ferma restando l'estensione del giudizio di convalida anche al profilo della regolarità formale del decreto presidenziale di nomina, da sempre praticata in Senato, mi domando se essa sia in parte qua avvolta da quella coltre di esclusività-insindacabilità che, per generale convincimento, caratterizza il dictum parlamentare in sede di verifica dei poteri ex art. 66 Cost.

A farmelo chiedere una considerazione.

Se, come sappiamo e s'è anche qui ribadito, che il decreto di nomina costituisce species del genus atti formalmente e sostanzialmente presidenziali e se, come pure generalmente si reputa (e s'è pure già detto), la controfirma in tal caso è espressiva, non già di una compartecipazione governativa alla scelta del Presidente, ma di un potere di certificazione formale della provenienza dell'atto dal suo autore e del suo rientrare nelle competenze del Capo dello Stato, allora si comprende bene che il giudizio del controfirmante e giudizio del convalidante finiscono per sovrapporsi. E che, anzi, la verifica (successiva) compiuta dal Senato appare come una sorta di bis in idem.

Si potrebbe pertanto ritenere che, per questo profilo, l'accertato dal Senato (e già accertato dal Presidente del Consiglio controfirmante) non si presenti egualmente impermeabile ad un sindacato *ab externo* operato segnatamente dalla Corte costituzionale in sede di giudizio di legittimità delle leggi. Almeno, è un'ipotesi di cui si può discutere.

Certo, per la Corte, una questione di costituzionalità quale quella qui immaginata rappresenterebbe sicuramente – per usare l'espressione di Armaroli – una «bella gatta da pelare», ma forse, per quanto rilevato, non necessariamente da ascrivere a quelle «non pelabili».

Prima di chiudere sulla problematica dei senatori in sovrannumero mi resta un'ultima notazione. A suggerirmela, ancora una volta, è il volume di cui stiamo parlando.

Mi riferisco a quanto si legge a conclusione della parte dedicata all'argomento, quando si afferma che l'interpretazione estensiva della c.d. dottrina Pertini abbia in realtà, non solo offerto una lettura illegittima dell'art. 59 cpv. Cost., bensì operato «una inammissibile riforma costituzionale tacita». Infatti, in quanto volta ad assegnare alla previsione costituzionale un significato ad essa non ascrivibile, avrebbe in sostanza raggiunto un risultato perseguibile solo attraverso la modifica della stessa, aggirando così il «procedimento previsto dall'articolo 138 della Costituzione».

Ora, a me non sembra che si possa parlare, in questo caso, di inammissibile revisione tacita, in luogo di operazione ermeneutica fallace. Come già in precedenza rilevato, la formulazione letterale del secondo comma dell'art. 59 poteva in sé offrire copertura anche alla soluzione del «a ciascuno Presidente i suoi cinque», come del resto emerge dal fatto di essere spesso annoverato in dottrina nella categoria delle prescrizioni ambiverse, quale più evidente esempio di (potenziale) ambiguità testuale. Ad escludere quell'esito, come detto, o l'esistenza di una consuetudine interpretativa avversa o comunque la necessaria lettura di essa nel sistema, alla luce di una prospettiva apagogicamente orientata.

In sostanza, più un'interpretazione sbagliata, che una modifica camuffata da esegesi.

In questo senso, la recente modifica dell'art. 59 della Costituzione operata dalla legge costituzionale n. 1 del 2020 che, in concomitanza con la riduzione del numero dei parlamentari, ha tolto ogni dubbio, precisando espressamente che il «numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque» (corsivo mio), ritengo vada annoverata fra gli interventi legislativi costituzionali di vera e propria interpretazione autentica. Secondo caso – dopo la revisione operata dalla legge n. 1 del 1967 degli artt. 10 e 26 uu. cc. onde escludere che il divieto di estradizione per reati politici potesse applicarsi anche alle ipotesi di delitti di genocidio – di revisione interpretativa della storia repubblicana.

Il fatto, peraltro, che si sia sentita la necessità di questa precisazione in occasione di un intervento di revisione costituzionale avente ad oggetto principale una significativa riduzione del numero dei parlamentari (e segnatamente qui dei senatori), testimonia una volta di più, ove ce ne fosse stato bisogno, che la ragione principale di opposizione all'interpretazione estensiva del vecchio testo dell'art. 59 non potesse essere che la salvaguardia del carattere democratico-rappresentativo del Senato, potenzialmente inciso dalla crescita progressiva dei senatori nominati che la soluzione ermeneutica estensiva avrebbe potuto recare con sé. Salvaguardia, evidentemente, ancor più pressante in presenza di un rilevante ridimensionamento del numero complessivo dei senatori.

5. Ma i senatori già politici sono nominabili?

Avevo detto che sul tema dei “campi” di illustrazione della Patria indicati nel secondo comma dell'art. 59 sarei tornato. È questo il momento di farlo.

Nell'ultima parte dello studio di Armaroli – intitolata «Il girotondo delle riforme» – a più spiccata connotazione politico-costituzionale, sulla quale vorrei in conclusione soffermarmi, l'A. esprime una chiara avversione alla (largamente praticata, invero) nomina a senatori a vita di personalità provenienti dalla politica (i. e. politici ‘per professione’). A consentirlo, come noto, la presenza del “campo sociale” fra quelli espressamente indicati (ed, anzi, indicato per primo) nella disposizione costituzionale; campo la cui perimetrazione un po' incerta ha permesso farvi rientrare anche l'attività politica in senso stretto. Una sorta di categoria residuale – si potrebbe dire – idonea a rendere “aperto” l'elenco ex art. 59, al pari – mi viene qui da pensare – del riferimento alle «condizioni personali e sociali» che si legge nell'alinea dell'art. 3 Cost. a chiusura della lista delle ipotesi di violazione del principio di uguaglianza lì esplicitate (sesso, razza, lingua, ecc.). In pratica, gli altissimi meriti non rubricabili come letterari, artistici, scientifici, possono rifluire nel campo sociale, ivi compresi quelli maturati nello svolgimento dell'attività politica. Del resto, si potrebbe forse dubitare che quello politico sia un campo ad ampia rilevanza sociale? Direi proprio di no.

Eppure, l'A. sostiene con forza che l'aver attinto (e con generosità) alla categoria in parola da parte dei diversi Presidenti della Repubblica sia stato un «duplice errore».

Innanzitutto, perché si è in questo modo «spalancato le porte di Palazzo Madama a personalità marcatamente etichettate». E poi perché si sono bellamente tradite «le intenzioni dei costituenti. I quali ritenevano che meritassero il laticlavio a vita esponenti della società civile. Cioè i sommi che con le loro competenze illuminassero i lavori del Senato».

Debbo dire che dei due argomenti il secondo appare più persuasivo del primo. Quest'ultimo, infatti, si correla a quella concezione politicamente neutralizzante e neutralizzata del senatore a vita che a me convince poco e di cui parlerò fra un momento. Ben più probante, invece, l'altro che si lega, prima ancora che all'original intent dei Padri costituenti, direttamente alla ratio dell'istituto, pensato in funzione dell'esigenza di arricchire la seconda Camera con la presenza di figure illustri e competenze elevate sul presupposto che la selezione politica non fosse in grado di assicurarla. Onde, verrebbe da osservare, delle due l'una: o tale presupposto è falso e allora è l'istituto in sé a perdere senso; oppure è vero e allora l'attingere al campo politico sembrerebbe dar luogo ad una non risolubile *contradictio in adiecto*.

Questo ovviamente a meno che con il campo politico non concorrano altri campi. Cosa che si è frequentemente verificata. Anche se – mi permetto di osservare – talora si è trattato di un concorso ineguale. Va, infatti, considerato che diverso può essere il 'peso specifico' dei campi concorrenti in cui risultano maturati gli altissimi meriti e che, nello specifico, il campo letterario, artistico o scientifico abbia non di rado finito per avere un ruolo gregario rispetto a quello politico. Uno per tutti (e quasi emblematico) il caso di Giulio Andreotti, nominato per gli altissimi meriti acquisiti in campo "sociale" (*recte*, politico) e "letterario" dal Presidente Cossiga. Con tutto il rispetto per la cospicua produzione libraria all'attivo dello statista democristiano (peraltro per larghissima parte a tema politico), mi sembra difficile ritenere che lì, al pari, che so, di un Montale, di un Trilussa o di un Paratore, abbia maturato gli altissimi meriti necessari alla nomina.

Insomma, parafrasando il tardo Max Weber della "Politica come professione" più volte evocato nel testo, volendo (come lui) giocare con la polisemia del termine Beruf – che in tedesco significa sia professione che vocazione – si potrebbe a buon diritto concludere che la politica come Beruf -"vocazione" – intesa qui nel significato latino di "chiamata" (i. e. nomina) – richiede che la politica non sia già Beruf-professione.

6. I senatori vitalizi e il voto politicamente contrassegnato

Giungo, infine, alla questione (fortemente dibattuta nel testo) della auspicata devitalizzazione politica del senatore a vita, mediante limitazione all'esercizio del diritto di voto quantomeno in occasione di votazioni di fiducia al Governo in carica. Obiettivo, questo, variamente perseguito da diversi progetti di riforma dell'art. 59 passati in rassegna nel volume. A spingere fortemente l'A. a caldeggiare una simile soluzione soprattutto l'esperienza del secondo governo Prodi, noto per essere stato più volte tenuto in sella dal decisivo e massivo apporto dei senatori a vita in occasione di voti sulla fiducia; sostegno

che invece – nota l’A. – non si è ugualmente manifestato nei confronti di governi di centro-destra. In definitiva: soccorso fiduciario determinante ad opera di senatori privi di diretta legittimazione popolare e, per di più, a senso unico.

Ora, di là da ogni altra considerazione, mi viene da osservare che l’idea che quello vitalizio debba essere un senatore ‘dimidiato’, a mio modo di vedere, non poggia su basi sufficientemente chiare. Vero è che questi gode non di una legittimazione politica, ma meritocratica, tuttavia – mi chiedo – perché chiedergli di far parte di un organo politico per negargli il voto in grado di incidere direttamente sulla tenuta dell’indirizzo politico? Il mestiere del senatore è per definizione ‘fare politica’; essere chiamato ad esercitarlo escludendo che si possa fare politica attivamente nelle occasioni più qualificate mi sembrerebbe un po’ contro natura.

E poi – si potrebbe osservare – una cosa è la nascita, altra cosa è la perduranza di un governo che in origine ha attinto al consenso della maggioranza degli eletti dal popolo. In questo secondo caso, infatti, l’aiuto offerto dal senatore vitalizio si porrebbe in linea e non in contrasto con la legittimazione scaturita dal passaggio elettorale.

Per non dire dell’eventualità di votazioni dall’indubbia valenza per la sopravvivenza del Governo, ma non formalmente fiduciarie?

Ad ogni buon conto, la proposta di limitare il diritto di voto dei senatori a vita a deliberazioni non fiduciarie suscita una duplice risposta, da un verso, congiunturale, dall’altro, strategica.

Invero, dato l’oramai frequentissimo (e stabilizzato) ricorso alla posizione della questione di fiducia sull’approvazione dei provvedimenti legislativi più diversi da parte dei governi di vario colore nelle più recenti legislature, mi viene da rilevare che quella limitazione, in fatto, finirebbe per assomigliare ad una negazione. Tanto varrebbe, allora, ragionare più sinceramente di una eliminazione tout-court del diritto di voto.

D’altra parte, ho pure il timore che la prospettata *reductio* del diritto di voto recherebbe con sé un forte disincentivo alla partecipazione dei senatori nominati ai lavori parlamentari. Un effetto collaterale della proposta di non poco conto se, come mostra ampiamente proprio l’analisi svolta da Paolo Armaroli, quella degli assenteisti (ch’egli appella coloritamente «questi fantasmi») è una quota sin troppo rappresentata fra i senatori vitalizi di storia repubblicana. Insomma, la categoria non sembrerebbe avere bisogno di ulteriori impulsi a questo riguardo.

7. Chiusa

Termino qui le mie considerazioni. Nulla ho detto della (cospicua) parte del volume in cui si tracciano le silhouette personali dei 39 senatori a vita nominati dal 1949 ad oggi; si collocano, uno ad uno, in classi di una creativa tassonomia; si analizzano i comportamenti tenuti vestendo il laticlavio. Lì mi sono limitato a vestire i panni del lettore passivo. Ed è

stata una lettura godibile cui non mi sento di aggiungere altro, se non gratitudine nei confronti dell'Autore.