

La recente nomina presidenziale dei senatori a vita: un piccolo segno del riconoscimento della soggettività costituzionale della cultura?

di Luigi D'Andrea *
(11 settembre 2013)

(pubblicato in www.confronticostituzionali.eu)

Il 30 settembre, il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha nominato senatori a vita, ai sensi dell'art. 59 Cost., il maestro Claudio Abbado, la professoressa Elena Cattaneo, l'architetto Renzo Piano, il professore (nonché premio *Nobel* per la fisica) Carlo Rubbia. Dopo un primo settennato che aveva conosciuto un ricorso assai parsimonioso ad un simile potere presidenziale, essendosi avuta soltanto la nomina del Prof. Mario Monti (poco prima che lo stesso fosse nominato Presidente del Consiglio nel Governo tecnico che ha guidato il Paese dal novembre 2011 alle elezioni del febbraio 2013), il Capo dello Stato ha ritenuto di procedere alla concessione del laticlavio a quattro prestigiosi esponenti della cultura italiana, così determinando la presenza in Parlamento del numero massimo dei senatori di nomina presidenziale. E potrebbe qui incidentalmente osservarsi come, a volere abbandonare l'opzione interpretativa, che a me sembra preferibile, che ha lungamente dominato durante l'esperienza repubblicana (e cui si è fin qui rigorosamente attenuto anche l'attuale titolare della suprema magistratura dello Stato), secondo la quale nella Camera alta non possono sedere più di cinque senatori di nomina presidenziale, e dunque a volere accedere alla tesi, patrocinata soltanto dai Presidenti Pertini e Cossiga, ai sensi della quale la prerogativa della nomina a senatore a vita di cinque cittadini che "hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario" compete a ciascun titolare dell'ufficio presidenziale, si prospetti il dubbio se si debba interpretare la disposizione costituzionale in riferimento alla singola persona fisica in quanto tale, o piuttosto al singolo settennato, ricostituendosi (si direbbe, risorgendo ...) integro il potere di nomina nell'ipotesi di rielezione. Ed è appena il caso di osservare che, ove mai si intendesse privilegiare il secondo corno dell'alternativa esegetica adesso evidenziata, se ne dovrebbe desumere un ulteriore argomento in direzione dell'inopportunità politico-istituzionale della rielezione del Presidente della Repubblica (una considerazione problematica in proposito è stata avanzata da A. MORELLI, *Il doppio mandato di Napolitano e la "fallacia ad verecundiam". Qualche riflessione sulla nomina presidenziale dei senatori a vita*, in www.confronticostituzionali.com).

Le nomine presidenziali hanno sollevato veementi critiche da parte di non pochi esponenti politici, segnatamente schierati nell'ambito del centro-destra. In primo luogo, il Presidente Napolitano è stato fatto bersaglio di aspre critiche in ragione dell'esclusione dal novero dei cittadini nominati senatori a vita del *leader* di quello schieramento politico, Silvio Berlusconi, nonché della stessa intenzione di non volere nel prossimo futuro procedere ad una simile scelta, palesata appunto dalla sopra evidenziata saturazione della categoria dei senatori vitalizi di nomina presidenziale presenti in Parlamento. Negli auspici di molti esponenti politici (ed anche di alcuni commentatori), la nomina presidenziale del già senatore Silvio Berlusconi si sarebbe configurata come un'esplicita alta "copertura" politico-istituzionale dello stesso, in vista della garanzia della sua c.d. "agibilità politica" (per adottare la locuzione che risulta di assai diffuso utilizzo in seno al dibattito pubblico): a prescindere dalla fitta oscurità che circonda il significato (almeno, ove si intenda restare entro i confini della compatibilità costituzionale ...) di tale locuzione, mi sembra indiscutibile che ben difficilmente potrebbe predicarsi la correttezza costituzionale della nomina senatoriale da parte del Capo dello Stato di un esponente politico che potrebbe (o

forse dovrebbe?) dalla stessa Assemblea essere dichiarato decaduto dall'ufficio parlamentare in forza di una condanna definitiva a quattro anni di reclusione per frode fiscale (in tal senso, A. RUGGERI, *Napolitano, la mossa del cavallo e l'infornata dei senatori a vita*, in www.confronticostituzionali.com).

Ma gli esponenti del centro-destra hanno manifestato opinioni critiche rispetto alla scelta del Capo dello Stato anche avuto riguardo non già alla carenza del presupposto sancito dall'art. 59 Cost., non avendo – salvo mio errore – nessuno revocato in dubbio che tutti i cittadini nominati senatori abbiano illustrato la Patria per altissimi meriti scientifici e/o artistici, ma piuttosto al – reale o presunto – orientamento politico (di centro-sinistra) degli stessi, essendo la Camera alta priva di un gruppo parlamentare dominante (ravvisabile invece nella Camera dei deputati in virtù del premio nazionale di maggioranza previsto dalla legge elettorale vigente) ed essendo i rapporti numerici in Senato assai equilibrati, in un contesto politico generale altamente incerto e – per così dire – marcatamente friabile. E precisamente in ragione della possibilità – sempre, inevitabilmente, incombente, rispetto ad ogni nomina senatoriale del Capo dello Stato – di alterare le maggioranze e comunque i rapporti di forza determinati dal corpo elettorale e dal libero gioco politico-partitico, nei commenti dottrinali (segnatamente, di A. RUGGERI e di A. MORELLI, sopra citati) alle recenti designazioni del Presidente Napolitano sono riecheggiate critiche all'istituto in se stesso, e se ne è auspicata la soppressione nell'ambito del processo di revisione costituzionale in atto.

Proprio in relazione a simili considerazioni critiche, evidentemente ben prefigurate dal Presidente Napolitano, nella dichiarazione che accompagna le nomine senatoriali, e – per così dire – ne offre una succinta motivazione, si afferma che il Capo dello Stato si è determinato a procedere a “colmare i vuoti tristemente determinatisi, nel breve giro di un anno, nelle fila dei senatori a vita di nomina presidenziale” allo scopo di “dare un segno di serena continuità istituzionale”, nella convinzione che essi possano offrire “un contributo peculiare, in campi altamente significativi, alla vita delle nostre istituzioni democratiche, e – in assoluta indipendenza da ogni condizionamento politico di parte – all'attività del Senato e dell'intero Parlamento”. Naturalmente, ad una simile dichiarazione non può essere attribuito un significato che la renda incompatibile con la Carta costituzionale, ipotizzando una nomina subordinata a talune condizioni imposte dal Presidente nominante. Del resto, non è affatto arduo offrirne un'interpretazione ... conforme alla Costituzione: fermo il riconoscimento della piena parità di *status* tra i senatori di diritto ed a vita ed i senatori eletti dal voto popolare (espressamente affermato anche dalla Corte costituzionale, in un *obiter dictum* della sent. n. 175/2005, n. 2 del *cons. in dir.*), e dunque riferita la garanzia del divieto di mandato imperativo anche ai senatori di nomina presidenziale, mi pare che l'“assoluta indipendenza da ogni condizionamento politico di parte” del loro contributo alla vita istituzionale non possa che intendersi come assenza di ogni vincolo riconducibile alla disciplina di partito, cui invece nella fisiologia politica ed istituzionale sono tenuti i membri del Parlamento eletti dai cittadini.

Resta, naturalmente, la differenza tra i senatori eletti e quelli nominati dal Presidente della Repubblica relativa al titolo d'investitura: e precisamente in ordine a tale profilo dell'istituto in esame e delle recentissime nomine si ritiene di svolgere qui qualche breve considerazione. Nella dichiarazione di accompagnamento e giustificazione delle nomine già richiamata, il Presidente Napolitano si manifesta fermamente convinto della permanente validità delle “ragioni che indussero i padri costituenti a prevedere quella speciale presenza nel senato della Repubblica e ad attribuire quella facoltà al Presidente della Repubblica”: secondo le parole di Ambrosini nella II Sottocommissione sull'organizzazione dello Stato (seduta del 6 settembre 1946), “non è opportuno” privare la Camera alta dell'“apporto” di “personalità di altissima competenza”, le quali “per il loro temperamento o il loro ufficio non vogliono o non possono prendere parte alle competizioni

elettorali”; e nell’intervento dell’on. Conti (seduta del 4 settembre 1946) si poneva in evidenza l’esigenza di “assicurare al Senato il concorso di personalità eminenti, che per ragioni diverse non sarebbero state utilizzate col sistema elettorale” e che tuttavia avrebbero potuto “apportare all’opera legislativa il contributo della loro esperienza e cultura”. Certo, nella stessa Assemblea costituente non mancarono autorevoli voci critiche in ordine alla possibilità di integrare la composizione del Senato con eminenti personalità del mondo culturale: per citare solo un padre costituente, l’on. Terracini (seduta del 25 settembre 1946) osservò che tali personaggi, spesso non avvezzi al contatto con il pubblico, sarebbero stati “i meno indicati a far parte di un consesso politico, non potendo rendersi interpreti dei bisogni e delle aspirazioni del popolo”, e si sarebbero ridotti a “nomi decorativi” (l’intervento dell’on. Terracini è richiamato, adesivamente, da A MORELLI, nello scritto sopra menzionato, a sostegno della tesi favorevole all’abolizione del potere presidenziale di nomina di senatori a vita).

Sembra a me che il peculiare pregio dell’art. 59 Cost. sia rinvenibile precisamente nel riconoscimento, che esso esprime, della rilevanza propriamente politico-istituzionale della cultura (già manifestata a livello di principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale dall’art. 9 Cost.), e della cultura nelle sue diverse declinazioni: come ricerca scientifica, come attitudine a incidere sulla realtà naturale, come manifestazione squisitamente artistica. E semmai il principale profilo di debolezza dell’art. 59 Cost. è ravvisabile precisamente laddove il nesso con la sfera propriamente culturale si allenta, fino a risultare quasi impercettibile: naturalmente, il riferimento è alla rilevanza attribuita ai meriti in campo genericamente “sociale”, che infatti ha consentito le discutibili nomine a senatori a vita di personalità (il caso del sen. Andreotti è forse il più significativo, ma non certo l’unico ...) certo rilevanti – e magari eminenti – ma in ambito propriamente politico, e senza alcun significativo rapporto con la dimensione culturale.

Le recenti nomine presidenziali, che “riprendono i criteri ispiratori delle nomine effettuate in prima istanza dal Presidente Luigi Einaudi”, sono cadute “su personalità rappresentative del mondo della cultura e della scienza”: così afferma la dichiarazione del Presidente illustrativa delle nomine presidenziali. Ed in effetti, le scelte del Presidente Napolitano si collocano saldamente nel campo delimitato dall’universo della cultura italiana, del quale senza dubbio colgono alcune delle più elevate e prestigiose (anche a livello internazionale) espressioni, nell’ambito artistico-musicale (il maestro Claudio Abbado), della ricerca (rivolta anche ad importanti esiti applicativi) in campo biologico (la professoressa Elena Cattaneo), della capacità di plasmare e rimodellare il territorio, che ne viene così antropizzato (l’architetto Renzo Piano), della ricerca fisico-teorica e sperimentale (il professor Carlo Rubbia). Esse si presentano come manifestazione, ad un tempo simbolica ed istituzionale, del rilievo della cultura per l’ordinamento costituzionale e per il complessivo sistema sociale ed economico. In un contesto civile che pericolosamente inclina a delegittimare la cultura come autonoma forma di potere (accanto al potere politico ed al potere economico, secondo la lezione di Norberto Bobbio) e – soprattutto – come essenziale fattore di sviluppo sociale, la presenza in seno al Senato, per scelta del Capo dello Stato, di eminenti personalità che hanno contribuito ad illustrare la Patria per meriti culturali, si configura come il significativo riconoscimento (per quanto di valore prevalentemente simbolico) della rilevanza costituzionale della cultura: meglio, dell’autonoma ed infungibile soggettività costituzionale della cultura.

* Ordinario di Diritto costituzionale presso l’Università di Messina