



ERIK FURNO\*

## IL TRAMONTO DEI SENATORI A VITA NEL D. D. L. COSTITUZIONALE SULL'ELEZIONE DIRETTA DEL PREMIER\*\*

**Abstract [It]:** Il contributo analizza il tema dei senatori a vita di nomina presidenziale, destinati ad essere soppressi dal disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del premier. Tale tema, peraltro mai particolarmente approfondito dalla dottrina, viene esaminato alla luce dei molteplici tentativi di riforma, in concreto mai giunti a compimento, che hanno caratterizzato la controversa figura dei senatori a vita di nomina presidenziale. Nell'ottica di una pur minima differenziazione tra le due Camere, si auspica la conservazione del laticlavio, per non privare il Parlamento del contributo professionale, culturale, scientifico ed artistico dei senatori a vita, utile ad arricchire il dibattito parlamentare.

**Abstract [En]:** This work analyzes the issue of life senators appointed by the President of the Republic, bound to be abolished by the constitutional bill on the direct election of the Premier. The issue, never in depth analyzed in the doctrine, is examined considering the numerous efforts of reforms, attempts never completed, that have characterized the life senators appointed by the President of the Republic. To keep an even slight difference between the two Chambers, it is hopeful to save the laticlavus, to avoid vacating the Parliament of the professional, cultural, scientific and artistic contributions of life senators, that enrich the parliamentary debate.

**Parole chiave:** Senatori a vita, Senatori a vita di diritto, Senatori a vita di nomina presidenziale, Assemblea Costituente, Riforme costituzionali.

**Keywords:** Life senators, Life senators by law, Life senators appointed by the President of the Republic, Constituent Assembly, Constitutional reforms.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I senatori a vita nello Statuto albertino. – 3. I senatori di diritto e a vita di nomina presidenziale: dall'Assemblea Costituente alla riforma costituzionale n.1 del 2020. – 4. I precedenti tentativi di riforma. – 5. Il disegno di legge costituzionale Meloni-Casellati. – 6. Osservazioni conclusive.

\* Professore Associato in Istituzioni di diritto pubblico – Università G. Marconi di Roma.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

## 1. Introduzione

Secondo l'art.59 della Costituzione, nella sua originaria formulazione, «E' senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica. 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».

A seguito della riduzione del numero dei parlamentari intervenuta con la legge di revisione costituzionale n.1 del 2020<sup>1</sup>, è stata aggiunta la previsione in base alla quale «(i)l numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque»<sup>2</sup>.

Quindi, l'art.59 Cost. distingue due categorie di senatori a vita: 1) coloro che fanno parte del Senato «*ope Constitutionis et ratione muneris*» in quanto *ex* Presidenti della Repubblica, salvo rinuncia<sup>3</sup>, e 2) coloro che ne fanno parte a seguito di nomina presidenziale per aver «illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Il comma 2 dell'art.59 Cost. è stato così modificato dall'art.3, comma 1, della legge cost. 19 ottobre 2020, n.1, recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n.261 del 21 ottobre 2020. Si tratta di una previsione modificativa del testo dell'art.59 Cost., che completa la disciplina dettata dagli artt. 57 e 58 in materia di composizione del Senato, introducendo una limitata deroga alla regola della sua natura di organo elettivo. Sulle conseguenze della novella, V. CASAMASSIMA, *Cosa cambia per i senatori a vita?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, Pisa, Pisa University Press, 2020, 71 ss., rileva come il numero massimo di cinque senatori a vita, a cui si aggiungerebbero gli ex Presidenti della Repubblica, fanno aumentare la percentuale dei parlamentari non eletti dall'1,6% di trecentoquindici al 2,5% degli attuali duecento senatori.

<sup>2</sup> Grazie a tale revisione costituzionale si è conclusa l'annosa e a lungo irrisolta questione relativa al possibile numero complessivo dei senatori a vita di nomina presidenziale. L'interpretazione estensiva, che attribuiva ad ogni Presidente la facoltà di nominare cinque senatori a vita, fu attuata dalle Presidenze Pertini e Cossiga, con l'avallo della Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato, nonostante le aspre critiche della dottrina (per tutti, G. D'ORAZIO, *Il numero dei senatori a vita nell'interpretazione del Capo dello Stato*, in *Quad. cost.*, n.1/1985, 131 ss.). È prevalsa, infine, l'interpretazione restrittiva, che, riferendo la facoltà all'ufficio del Presidente e non al singolo Presidente come persona fisica, ritiene non superabile il numero complessivo di cinque senatori a vita all'interno del Senato. E ciò anche per evitare, dopo la riduzione del numero dei senatori da 315 a 200, una eccessiva incidenza dei senatori non eletti, con le relative ricadute politiche ed istituzionali a dispetto del principio di rappresentanza politica.

<sup>3</sup> Secondo A. MACCANICO, *I senatori vitalizi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2008, 166, la *ratio* di tale scelta consisterebbe non solo nella volontà di conferire «un segno di riconoscenza per i servizi resi al Paese», ma anche quella di «assicurare nel Senato la presenza di personalità, che per esperienza, senso di responsabilità, competenza ed autonomia di giudizio possano dare un contributo importante alla vita del Senato, in tutti i suoi momenti legislativi e politici».

<sup>4</sup> La *ratio* della loro previsione all'interno della seconda Camera consiste – sempre secondo A. MACCANICO, *Op. e loc. ult. cit.*, 167 – «nella volontà dei costituenti, per un verso, di conferire un riconoscimento nazionale solenne a cittadini con altissimi meriti nei campi indicati, e per l'altro di arricchire il Senato della Repubblica dal punto di vista qualitativo con personalità, che, libere da vincoli elettorali, con competenze ed esperienze di alto profilo potessero in assoluta indipendenza dare il loro contributo al lavoro politico e legislativo dell'istituto».

In tale quadro costituzionale si inserisce ora il disegno di riforma costituzionale n.935<sup>5</sup>, volto ad assicurare stabilità alla nostra forma di governo debolmente razionalizzata<sup>6</sup> e maggiore centralità alla volontà del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico mediante l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, contestualmente alle elezioni delle Camere, per un periodo di cinque anni: il tutto sul modello dell'elezione diretta dei Sindaci dei Comuni con più di 15000 abitanti e dei Presidenti di Regione<sup>7</sup>.

Ai limitati fini di queste brevi osservazioni, risulta meritevole di attenzione l'art.1 del disegno di legge in esame, che abroga il secondo comma dell'art.59 Cost. e, con esso, l'istituzione dei senatori a vita di nomina presidenziale, nonché il primo comma dell'art.5, recante le norme transitorie, secondo cui restano in carica fino ad esaurimento i senatori a vita già nominati sulla scorta del previgente testo costituzionale.

Nella relazione di accompagnamento al disegno di legge al Senato si legge che tale previsione, volta a superare la categoria dei senatori a vita, è resa inevitabile, «nella già menzionata prospettiva di stabilità delle maggioranze, dall'intervenuta riduzione del numero dei senatori, che ha ulteriormente ridotto il margine delle maggioranze in quel ramo del Parlamento»<sup>8</sup>.

Sembra, quindi, che la *ratio* della novella costituzionale sia quella di evitare un eccessivo squilibrio tra il numero dei senatori a vita e quello degli eletti, in modo da non alterare le fragili maggioranze che da tempo vedono i governi in balia dei voti dei senatori.

In realtà, il disegno di riforma costituzionale mira ad eliminare il latitativo vitalizio, ritenuta una forma di retaggio storico del Senato all'età dello Statuto albertino<sup>9</sup>, forse nel tentativo di non far dipendere le sorti del governo da senatori non elettivi, come in parte

<sup>5</sup> Disegno di legge costituzionale n.935, presentato al Senato dal Presidente del Consiglio dei ministri Meloni e dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa Alberti Casellati, comunicato alla Presidenza del Senato della Repubblica il 15 novembre 2023, recante «Modifiche agli articoli 54\*9, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica». Secondo la dizione che figura nel testo approvato dal Consiglio dei ministri il 3 novembre 2023 e confermato da un comunicato stampa della Presidenza del Consiglio n.57 di pari data, l'oggetto della riforma sarebbe dato dalla «introduzione dell'elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri e razionalizzazione del rapporto di fiducia». Su questo testo di riforma sono numerosi i saggi di commento, tra cui il volume AA.VV. (Gruppo Astrid), *Costituzione: quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*, Firenze, Passigli Editore, 2024.

<sup>6</sup> Secondo il noto ordine del giorno, proposto da Tomaso Perassi il 4 settembre 1946, in base al quale, «ritenuto che né il tipo del governo presidenziale né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana», si optava «per l'adozione del sistema parlamentare, da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo» (Atti dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Resoconti sommari del 4 e 5 settembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Roma, Camera dei deputati, Segretariato generale, 1969, 917 ss.).

<sup>7</sup> Nel comunicato stampa n.57 del 3 novembre 2023 si legge che l'intento del disegno di legge è «di rafforzare la stabilità dei Governi, consentendo l'attuazione di indirizzi politici di medio-lungo periodo; consolidare il principio democratico, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico della Nazione», oltre che «favorire la coesione degli schieramenti elettorali; evitare il transfughismo e il trasformismo parlamentare». Nelle dichiarazioni programmatiche del 25 ottobre 2022, con cui si è aperta la XIX legislatura, il *premier* Giorgia Meloni ha auspicato una riforma costituzionale in senso presidenziale, «che garantisca stabilità e restituisca centralità alla sovranità popolare. Una riforma che consenta all'Italia di passare da una “democrazia interloquente” ad una “democrazia decidente”».

<sup>8</sup> Pag.4 della relazione tecnica di accompagnamento al d.d.l. cost. n.935 al Senato.

<sup>9</sup> Così A. CELOTTO, *Audizione dinanzi alla I Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, 12 dicembre 2023.

accaduto con il secondo governo Prodi nella XV legislatura<sup>10</sup>, o per impedire la via della nomina a senatore a vita al solo fine di diventare *premier*, com'è avvenuto con Mario Monti, nominato senatore a vita dal Presidente Giorgio Napolitano poco prima di ricevere l'incarico di formare il nuovo governo a seguito delle dimissioni del quarto governo Berlusconi<sup>11</sup>.

Traendo, quindi, spunto dalla progettata riforma costituzionale, occorre allora interrogarsi se abbia ancora senso mantenere i senatori a vita, sfiorando di riflesso anche problematiche più vaste e complesse quali, in generale, la rappresentanza politica<sup>12</sup> e le prerogative del Capo dello Stato, ivi comprese la possibilità di nominare governi tecnici di unità nazionale, come accaduto nel 2011 con il governo Monti e nel 2021 con il governo Draghi<sup>13</sup>, o, più modestamente, il suo potere di nominare cinque (e dal 2020 non più di cinque) cittadini che hanno «illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario» ex art.59 Cost.

## 2. I senatori a vita nello Statuto albertino

La scelta di prevedere, all'interno della seconda Camera, senatori non elettivi accanto a senatori che traggono la propria legittimazione dal voto popolare, costituente ormai un *unicum* nel panorama comparatistico<sup>14</sup>, trova le sue origini nello Statuto albertino, che prevedeva solo senatori a vita ed ignorava la figura dei senatori elettivi.

<sup>10</sup> Il secondo governo Prodi è stato il cinquantanovesimo esecutivo della Repubblica italiana, il primo ed unico governo della XV legislatura. Esso si reggeva al Senato su una maggioranza assai ristretta, per cui risultavano decisivi i voti dei senatori a vita. In tale occasione si sostenne che l'assenza di una legittimazione democratica imporrebbe ai senatori a vita di astenersi dalla partecipazione a votazioni politicamente significative quali, *in primis*, la fiducia al governo. Al riguardo, G.M. SALERNO, *I senatori a vita, la "doppia maggioranza" e il ruolo del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi.it*, n.5/2007, e F. POLITI, *Senatori a vita*, in *Il libro dell'anno 2014*, Roma, Treccani, 2014. Secondo V. DI CIOLO, *Senato (diritto vigente)*, in *Enc. dir.*, XLI, Milano, Giuffrè, 1989, 1196, i senatori a vita «possono e debbono partecipare attivamente ai lavori dell'assemblea. Nessun obbligo, nemmeno di correttezza, incombe quindi sui senatori a vita di astenersi dai voti, anche quando quest'ultimo si riveli decisivo ai fini dell'adozione o reiezione di un provvedimento all'ordine del giorno». Trattasi, in definitiva, di senatori *pleno iure* alla pari dei senatori elettivi, come ricordato da T. GROPPI, *Non sparate sui senatori a vita. Quel voto di fiducia è istituzionale*, in *Diritto e giustizia*, n.22/2006, 3 giugno 2006.

<sup>11</sup> Nella XVI legislatura Mario Monti fu incaricato di formare il nuovo governo il 13 novembre 2011, quattro giorni dopo la sua nomina di senatore a vita. Trattasi di un governo «tecnico», nato su iniziativa del Presidente della Repubblica Napolitano, che doveva evitare all'Italia l'insolvenza dei conti pubblici che stava rischiando con il precedente governo Berlusconi.

<sup>12</sup> In proposito, G. CARVALE, *Senatori a vita e questioni aperte sulla rappresentanza*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.2/2023, nonché N. LUPO, *Un bel ritratto di tutti i senatori a vita dell'Italia repubblicana, tra cronaca istituzionale, storia parlamentare e diritto costituzionale*, *Ibid.*, entrambi in occasione della presentazione del volume di P. ARMAROLI, *I senatori a vita visti da vicino. Da Andreotti a Segre, da Fanfani a Spadolini*, Lucca, La vela, 2023. Per N. Lupo, «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».

<sup>13</sup> Il governo Draghi, sessantasettesimo esecutivo della Repubblica italiana, terzo ed ultimo governo della XVIII legislatura, è stato nominato dal Presidente Mattarella ed è rimasto in carica dal 13 febbraio 2021 al 22 ottobre 2022.

<sup>14</sup> L'art.72 della Costituzione belga, che prevedeva che i figli del Re o, in loro mancanza, i discendenti della famiglia reale fossero senatori di diritto, è stato abrogato dal Parlamento belga nel 2014.

Il Senato, previsto dallo Statuto albertino, era composto, oltre che da senatori a vita di diritto («i Principi della Famiglia Reale», ex art.34), da senatori, nominati a vita dal Re «in numero non limitato», all'interno di ventuno categorie elencate dall'art.33 del medesimo Statuto.

In particolare, l'art.34 dello Statuto albertino stabiliva che «I Principi della Famiglia Reale fanno di pien diritto parte del Senato. Essi seggono immediatamente dopo il Presidente. Entrano in Senato a ventun anni, ed hanno voto a venticinque».

In base al precedente art.33, «Il Senato è(ra) composto di membri nominati a vita dal Re, in numero non limitato, aventi l'età di quarant'anni compiuti», scelti tra le ventuno categorie ivi di seguito analiticamente indicate<sup>15</sup>.

Quindi, lo Statuto albertino distingueva tra senatori a vita di diritto, scelti tra i membri della famiglia reale, e senatori a vita di nomina regia, scelti tra ventuno categorie, la penultima delle quali, la ventesima, prevedeva che la scelta cadesse su «Coloro che con servizi o meriti eminenti avranno illustrato la Patria».

Tale scelta avveniva tra personalità benemerite dello Stato, che si erano distinte per i servizi resi o per aver illustrato lo Stato con opere insigni nelle scienze e nelle arti<sup>16</sup>.

Nell'ordinamento statutario l'art.33 dello Statuto, che pure attribuiva al Re il potere di nomina dei senatori a vita, doveva essere letto e coordinato con il successivo art.67, secondo cui «I ministri sono responsabili. Le leggi e gli atti del Governo non hanno vigore se non sono muniti della firma di un Ministro», per cui il potere regio di nomina doveva misurarsi con la controfirma ministeriale.

In particolare, il decreto regio di nomina di nuovi senatori era preceduto dalla previa deliberazione obbligatoria del Consiglio dei ministri e necessitava, ex art.67 dello Statuto, di controfirma ministeriale<sup>17</sup>, per cui in età statutaria il potere di nomina dei senatori era in definitiva del governo.

Già Luigi Palma, nella seconda metà del diciannovesimo secolo, riconosceva che «(o)ggi, in realtà, non abbiamo che una sola Camera, dotata di un vero potere politico, e quindi la sua oltrepotenza; la nomina dei senatori non è regia ma dei ministri, e per lo meno il

<sup>15</sup> L'art.33 dello Statuto così recitava: «Il Senato è composto di membri nominati a vita dal Re, in numero non limitato, aventi l'età di quarant'anni compiuti, e scelti nelle categorie seguenti: 1) gli Arcivescovi e Vescovi dello Stato; 2) il Presidente della Camera dei Deputati; 3) i Deputati, dopo tre legislature o sei anni di esercizio; 4) i Ministri di Stato; 5) i Ministri Segretari di Stato; 6) gli Ambasciatori; 7) gli Inviati straordinari, dopo tre anni di tali funzioni; 8) i Primi Presidenti e i Presidenti del Magistrato di Cassazione e della Camera dei conti; 9) i Primi Presidenti dei Magistrati d'appello; 10) l'Avvocato Generale presso il Magistrato di Cassazione ed il Procuratore Generale dopo cinque anni di funzioni; 11) i Presidenti di Classe dei Magistrati di appello, dopo tre anni di funzioni; 12) i Consiglieri del Magistrato di Cassazione e della Camera dei conti, dopo cinque anni di funzioni; 13) gli Avvocati Generali o Fiscali Generali presso i magistrati d'appello, dopo cinque anni di funzioni; 14) gli Ufficiali Generali di terra e di mare. Tuttavia i Maggiori Generali e i Contrammiragli dovranno avere da cinque anni quel grado in attività; 15) i Consiglieri di Stato, dopo cinque anni di funzioni; 16) i Membri dei Consigli di Divisione, dopo tre elezioni alla loro presidenza; 17) gli Intendenti Generali, dopo sette anni di esercizio; 18) i Membri della Regia Accademia delle scienze, dopo sette anni di nomina; 19) i Membri ordinari del consiglio superiore d'istruzione pubblica dopo sette anni di esercizio; 20) coloro che con servizi o meriti eminenti avranno illustrato la Patria; 21) le persone che da tre anni pagano tremila lire d'imposizione diretta in ragione dei loro beni o della loro industria».

<sup>16</sup> Così anche l'art.20 dello Statuto fondamentale del governo temporale degli Stati della Chiesa del 14 marzo 1848, concesso dal Papa Pio IX ai sudditi dello Stato Pontificio.

<sup>17</sup> F. MOHRHOFF, *Senato della Repubblica*, in *Nov.mo Dig. it.*, vol. XVI, Torino, Utet, 1969, 1028, nonché R. MORETTI, *Art.59*, in V. CRISAFULLI - L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, 371.

restringerla non è scemare le prerogative effettive del Re, ma limitare l'oltrappotenza corrompitrice di sè medesima della maggioranza *pro tempore* della Camera dei Deputati»<sup>18</sup>.

Non a caso, qualificata dottrina dell'età, come Racioppi e Brunelli, ne disciplinava il diritto, affermando che «(l)e nomine dei senatori sono fatte dal Re nella consueta forma del decreto, a controfirma del Ministro dell'interno e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri (...) quindi i Ministri, dovendo portare la responsabilità dell'atto regio, non lo subiscono, ma anzi lo determinano»<sup>19</sup>.

A dispetto dell'art.65 dello Statuto, secondo cui «il Re nomina e revoca i suoi Ministri», le nomine al Senato regio per prassi statutaria venivano proposte dal Presidente del Consiglio e sottoposte alla deliberazione del Consiglio dei ministri, anche se formalmente recavano la firma del sovrano<sup>20</sup>.

### 3. I senatori a vita di nomina presidenziale: dall'Assemblea Costituente alla riforma costituzionale n.1 del 2020

Se alcuni studiosi rinvennero nella ventesima categoria dell'art.33 dello Statuto la matrice originaria del laticlavio di nomina presidenziale, destinato a divenire il capoverso dell'art.59 Cost.<sup>21</sup>, occorre evidenziare come le analogie tra lo Statuto e la Carta repubblicana, peraltro, siano più apparenti che reali.

Come puntualmente rilevato dall'Armaroli nel suo recente saggio<sup>22</sup>, il potere regio di nomina dei senatori a vita, all'infuori di quelli di diritto, apparteneva sostanzialmente al governo, mentre in età repubblicana tale potere, peraltro discrezionale, appartiene in esclusiva al Presidente della Repubblica, avendo la controfirma al decreto di nomina da parte del Presidente del Consiglio, *ex* art.89 Cost., la mera valenza di attestazione della regolarità formale dell'atto e dell'autenticità della sottoscrizione<sup>23</sup>.

Invero, la nomina dei senatori vitalizi in età statutaria si giustificava con la forma di governo duale del tempo, ma veniva esercitata allo scopo di influenzare l'indirizzo politico

<sup>18</sup> L. PALMA, *Questioni costituzionali*, Firenze, Pellas Editore, 1885, 262.

<sup>19</sup> F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. II, Torino, Utet, 1909, 242 ss.

<sup>20</sup> V. ad esempio il R.D. 14 novembre 1901, n.466, controfirmato da Giuseppe Zanardelli, il cui art.2, comma1, stabiliva che venivano deliberate dal Consiglio dei ministri «(l)e nomine del Presidente, dei Vice Presidenti del Senato del Regno e dei Senatori».

<sup>21</sup> A. CHIMENTI, *Art. 59*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, Utet, 2006, 1170.

<sup>22</sup> P. ARMAROLI, *I senatori a vita visti da vicino*, cit., 70.

<sup>23</sup> *Ibid.*, 26, «in età repubblicana l'art.89 della Costituzione non ha avuto il sopravvento sull'art.59» grazie all'interpretazione che Luigi Einaudi diede alla norma costituzionale quando, in veste di Presidente della Repubblica, il 5 dicembre 1949 nominò i primi senatori a vita della storia repubblicana, senza ricevere obiezioni da parte del Presidente del Consiglio Alcide De Gasperi. Concorde L. SCAFFARDI, *Art. 59*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G. E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. II, II ed., Bologna, Il Mulino, 2021, 47.

parlamentare, in modo da assecondare le istanze governative (le c.d. «inforate di senatori»)²⁴, piuttosto che un autonomo indirizzo del sovrano²⁵.

Nell'attuale ordinamento costituzionale la scelta dei senatori a vita, atto formalmente e sostanzialmente presidenziale²⁶, vera e propria funzione che la dottrina cataloga tra i poteri presidenziali che «tendono alla copertura e al funzionamento degli organi costituzionali»²⁷, si giustifica, oltre che per ragioni di prestigio del Capo dello Stato, per l'esigenza di contemperare il principio dell'elettività del Senato con la presenza di personalità, che, sulla base dei loro «*altissimi meriti*», possano apportare un elevato contributo di cultura ed esperienza al dibattito parlamentare²⁸.

La verifica dei titoli di ammissione dei senatori a vita ex art.66 Cost. è prevista anche ai sensi dell'art.19 del regolamento del Senato, a norma del quale la Giunta delle elezioni è chiamata ad un «controllo di legittimità, verificando la regolarità formale del decreto presidenziale di nomina e la sussistenza, nel nominato, dei requisiti di legge»²⁹.

Trattasi di una verifica di mera legittimità, essendo preclusa ogni valutazione di merito o di opportunità sulla scelta discrezionale del Presidente della Repubblica in relazione agli altissimi meriti nei campi previsti dal dettato costituzionale³⁰. Secondo autorevole dottrina, la discrezionalità della scelta presidenziale sarebbe sindacabile limitatamente ai motivi di eccesso di potere quali, ad esempio, l'assoluta carenza dei presupposti³¹.

In disparte ogni differenza ontologica con lo Statuto, occorre evidenziare come il passaggio dei senatori a vita dallo Statuto albertino alla Carta repubblicana non sia stato né facile, né, tanto meno, indolore, come risulta dai lavori preparatori della Costituzione.

²⁴ Il fenomeno delle c.d. «inforate» consisteva nella nomina, in determinati momenti cruciali, di numeri consistenti di senatori allo scopo di sostenere il governo.

²⁵ P. COLOMBO, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2001, 29 ss., nonché R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci Editore, 2002, 67 ss.

²⁶ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo II, Padova, Cedam, 1976, IX ed., 658; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Utet, 1976, III ed., 685; A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO - A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico. II. L'organizzazione costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1984, 254. Per V. DI CIOLO, *Senato (dir. vig.)*, cit., 1196, l'atto di nomina a senatore a vita è uno dei pochi atti, insieme a quello di nomina dei cinque giudici costituzionali, che il Presidente della Repubblica compie senza la previa proposta governativa. V. anche ID., *I senatori a vita nella Costituzione italiana (la verifica dei poteri)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, 551 ss., spec. 585.

²⁷ Per tutti, P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 320, ora in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1967, e G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana (Note preliminari)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 903, ora in ID., *Dalla Costituzione all'Unione europea (del fare diritto per cinquant'anni)*, Napoli, Jovene, 1994.

²⁸ M. SICLARI, *Il Presidente della Repubblica*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2021, V ed., 511.

²⁹ Art.19 del Regolamento per la verifica dei poteri, adottato dal Senato il 23 gennaio 1992.

³⁰ P. VIRGA, *La verifica dei poteri*, Palermo, Industrie Riunite Editoriali Siciliane, 1949, 59 ss.; P. BARILE, *Presidente della Repubblica*, in *Novissimo Dig. It.*, XIII, Torino, Utet, 1966, 726; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 622; L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965, 761.

³¹ Per C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo I, Padova, Cedam, 1975, IX ed., 482, nota 1, essendo il controllo limitato alla legittimità, il Senato potrebbe sindacare, oltre al possesso dei requisiti generali di capacità (età, cittadinanza, ecc.), anche la discrezionalità della scelta, ma limitatamente ai motivi di eccesso di potere. In tal senso anche V. DI CIOLO, *I senatori a vita nella Costituzione italiana (la verifica dei poteri)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, 610 ss., per il quale spetta al Senato la verifica della sussistenza del requisito dei meriti eccezionali sotto l'aspetto dell'eccesso di potere, ma limitato alle figure dell'errore di fatto e del travisamento; P. FRANCESCHI, *Art. 59*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Le Camere*, Tomo I, Artt.55-63, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1984, 139, e M. MAGRINI, *Art.59*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, II ed., 571, secondo cui residua «esclusivamente un margine di controllo, in caso di difformità totale e palese tra il parametro normativo e la nomina presidenziale».

Mentre l'immissione nel Senato degli *ex* Presidenti della Repubblica non creò particolari problemi nel dibattito in seno all'Assemblea Costituente, non essendo peraltro mancate proposte di ampliamento dell'ingresso ad altre alte cariche dello Stato<sup>32</sup>, occorre ricordare come già nei lavori della seconda sottocommissione della Commissione dei settantacinque la scelta di prevedere, nella seconda Camera, senatori non elettivi accanto a senatori che traevano la loro legittimazione dal voto popolare, si collocò all'interno del più ampio ed articolato dibattito sulla natura della Camera alta.

Nella seduta del 3 settembre 1946 Costantino Mortati<sup>33</sup>, relatore in tale sottocommissione sul potere legislativo, in previsione di un Senato con rappresentanza pluralista e diversificata rispetto alla sola rappresentanza politica della Camera, ricordò che in alcune Costituzioni era ammesso che «un certo numero di membri del Senato fosse nominato dal Capo dello Stato», avvertendo la necessità di un temperamento del sistema elettivo «in quanto ci sono delle capacità che è opportuno assicurare alla seconda Camera, mentre non è opportuno siano scelte tramite elezioni»<sup>34</sup>.

Nella successiva seduta del 4 settembre il repubblicano Giovanni Conti, correlatore sul potere legislativo, ribadì la necessità di un ristretto numero di senatori a vita, eletto direttamente dal Senato o dal Presidente della Repubblica, «in modo da permettere di assicurare al Senato il concorso di personalità eminenti, che per ragioni diverse non sarebbero state utilizzate col sistema elettivo»<sup>35</sup>.

Nella seduta del 6 settembre 1946 anche Gaspare Ambrosini rilanciò l'ipotesi di un Senato differenziato rispetto alla Camera in modo da rappresentare non solo gli interessi territoriali delle Regioni, delle Province e dei Comuni, ma anche la rappresentanza della «cultura, delle arti, delle scienze e delle professioni, che debbono anch'esse avere la loro voce».

Per Ambrosini, «(c)i sono personalità di altissima esperienza e valore, che per il loro temperamento od il loro ufficio non vogliono o non possono prendere parte alle competizioni elettorali. Privare la seconda Camera dell'apporto di tali uomini non è opportuno. Per ciò può ammettersi che il Capo dello Stato possa procedere, in misura, siccome si è detto, limitata o limitatissima alla nomina di tali uomini, predeterminandosi magari le categorie dalle quali sarebbe consentito di presceglierli»<sup>36</sup>.

Ma le opposizioni ad una Camera delle corporazioni in formato ridotto e residuale ebbero la meglio in seno alla seconda sottocommissione, stante la diffidenza delle sinistre per una seconda Camera e, comunque, per tutto ciò che non fosse costituito su base elettiva

---

<sup>32</sup> Secondo la formula proposta da Nitti ed Alberti, secondo cui «sono pure senatori di diritto e a vita gli *ex* Presidenti del Consiglio e gli *ex* Presidenti delle Assemblee legislative», salvo rinuncia, e quella di Nitti e Clerici, relativa all'ingresso di diritto di alcune alte cariche quali il Primo Presidente della Cassazione, il Presidente del Consiglio di Stato, il Presidente della Corte dei conti (sedute dell'8-9 Ottobre 1947, in *Atti Ass. Cost.*, IV, 3134 ss.), su cui P. FRANCESCHI, *Art. 59*, cit., 105 ss.

<sup>33</sup> Sulla cui opera F. LANCHESTER (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1989, nonché M. GALIZIA - P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati, Per la storia del pensiero giuridico moderno*, n.33, Milano, Giuffrè, 1990.

<sup>34</sup> Seduta del 3 settembre 1946, in *Atti Ass. Cost.*, VII, 903.

<sup>35</sup> Seduta del 4 settembre 1946, in *Atti Ass. Cost.*, VII, 913.

<sup>36</sup> Seduta del 6 settembre 1946, in *Atti Ass. Cost.*, VII, 952.

e democratica, per cui l'ipotesi di dare ingresso in Senato ai senatori a vita finì con l'essere abbandonata dalla Commissione.

In particolare, lo stesso Presidente Terracini, nella seduta del 25 settembre 1946, si oppose da ogni designazione dall'alto, sia pure di pochi senatori, definendola una mostruosità in quanto «(i)n un sistema democratico ogni autorità deve provenire dai cittadini»<sup>37</sup>, evidenziando finanche «la inopportunità di riservare alle alte cariche dello Stato l'ingresso di diritto alla seconda Camera»<sup>38</sup>.

Dopodiché, il 26 settembre 1946, la seconda sottocommissione approvò l'ordine del giorno di La Rocca e Greco, per i quali la seconda Camera doveva essere «esclusivamente elettiva»<sup>39</sup>. Di fatti, le sinistre, non essendo riuscite ad imporre la loro concezione monocamerale, accettarono il bicameralismo a condizione di avere due Camere con identica composizione elettiva, per cui cadde sia l'ipotesi del Senato corporativo, basato «sopra la rappresentanza di categorie e di interessi», sia la configurazione del Senato quale «Camera delle Regioni»<sup>40</sup>.

La questione riemerse nella discussione in Aula, nella seduta dell'8 ottobre 1947, dopo che il Presidente della Commissione dei settantacinque Ruini precisò che nel Comitato era «prevalsa l'idea che la qualità di senatore di diritto ed a vita sia da riserbarsi ai soli ex Presidenti della Repubblica, che per il posto da essi occupato non possono discendere, alla fine del loro mandato, nell'agone elettorale»<sup>41</sup>, non essendo «sembrata ammissibile l'entrata in Senato, per diritto, di nessun altro elemento né come carica dello Stato, né come designazione d'un Consiglio superiore»<sup>42</sup>: venne così approvata la proposta che gli ex Presidenti della Repubblica fossero senatori di diritto<sup>43</sup>.

Il giorno successivo venne approvata la formula «salvo rinuncia» riferita agli ex Presidenti della Repubblica<sup>44</sup> ed, a sorpresa, con una doppia e contestata votazione<sup>45</sup>, l'emendamento dell'on. Alberti, in base al quale «cinque Senatori sono nominati a vita dal Capo dello Stato fra coloro che, con meriti insigni, nel campo sociale, scientifico, artistico, letterario hanno illustrato la Patria».

Nelle intenzioni del proponente, si trattava di una «limitata deroga al principio di sovranità popolare», anzi di un'integrazione dello stesso, di un potere affidato al Capo dello Stato per «assicurare ai sommi, ai geni tutelari della Patria (...) una tribuna che essi non

<sup>37</sup> Seduta del 25 settembre 1946, in *Atti Ass. Cost.*, VII, 1106.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Seduta del 25 settembre 1946, in *Atti Ass. Cost.*, VII, 1112.

<sup>40</sup> L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004, 60, nonché P. ARMAROLI, *I senatori a vita visti da vicino*, cit., 94.

<sup>41</sup> Seduta del 25 settembre 1947, in *Atti Ass. Cost.*, IV, 3036.

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Seduta dell'8 ottobre 1947, in *Atti Ass. Cost.*, IV, 3133.

<sup>44</sup> L'art.59 Cost. non prevede l'istituto delle dimissioni, ma solo la rinuncia al laticlavio, in quanto si ritenne nell'Assemblea costituente che nel termine rinuncia fosse compreso anche quello delle dimissioni. Solo il Presidente Cossiga presentò le proprie dimissioni, poi ritirate, dapprima nel 2002, e successivamente nel 2007, respinte in quella occasione dal Senato.

<sup>45</sup> Seduta del 9 ottobre 1947, in *Atti Ass. Cost.*, IV, 3153. Dopo una prima votazione negativa sull'emendamento Alberti per alzata di mano, venne ripetuta la votazione per divisione nell'aula tra favorevoli e contrari, la quale dava esito positivo, nonostante le proteste delle sinistre, per le quali avevano illegittimamente partecipato alla seconda votazione anche i ministri assenti nella prima votazione.

hanno»<sup>46</sup>, circoscrivendo peraltro la presenza dei senatori a vita a sole cinque unità. Ciò perché, a detta dell'Alberti, «questi cinque non potranno mai in nessun modo spostare il centro di gravità di una situazione politica al Senato»<sup>47</sup>.

In sede di coordinamento finale, a seguito dell'intervento del Comitato di redazione, il testo, previa sostituzione della motivazione «meriti insigni» con la denominazione «altissimi meriti», venne trasformato nella formulazione definitiva («*Il Presidente della Repubblica può nominare cinque senatori a vita che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario*»), foriera di quelle incertezze interpretative, che hanno reso necessaria la novella costituzionale di cui alla legge n.1/2020<sup>48</sup>.

#### 4. I precedenti tentativi di riforma

Progetti di riforma costituzionale, volti a superare la categoria dei senatori a vita di nomina presidenziali, seppur di ridotta importanza nel quadro di più vaste riforme costituzionali, non sono mancati anche nel recente passato, essendo stati avanzati dubbi sull'utilità della loro permanenza nella seconda Camera.

Tentativi determinati dal rilievo politicamente attivo e, a volte, decisivo, che, a dispetto delle previsioni dei nostri Costituenti, hanno assunto i senatori non eletti ma nominati dal Capo dello Stato, in un Senato dalle maggioranze sempre più instabili, frammentarie e composite, grazie anche alle leggi elettorali susseguitesesi nel tempo.

Ad esempio, il progetto di riforma costituzionale, avanzato, nella XIII legislatura, dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (la c.d. Commissione D'Alema, dal nome del suo Presidente), limitava la presenza in Senato ai soli senatori di diritto ed a vita quali *ex* Presidenti della Repubblica, eliminando nel testo il riferimento ai senatori a vita di nomina presidenziale, nell'intento di fornire un ancoraggio territoriale alla seconda Camera<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> Seduta del 24 settembre 1947, IV, 3020, come ricordato da M. MAGRINI, *Art.59*, cit., 567-568.

<sup>47</sup> *Ibid.* Profezia, questa, dell'Alberti destinata ad essere smentita se si pensi che già nel 1994, quando il Senato votò la fiducia al primo governo Berlusconi per un solo voto, fu determinante il voto di tre senatori a vita a favore della maggioranza (Agnelli e gli *ex* Presidenti della Repubblica Cossiga e Leone).

<sup>48</sup> L'interpretazione estensiva, tale da rendere possibile per ciascun Presidente la nomina di cinque senatori a vita, a prescindere dal loro numero complessivo, fu sostenuta in dottrina da G. FERRARI, *Nomina di senatori vitalizi e numerus clausus*, in *Rass. dir. pubbl.*, I, 1957, 16 ss., ora in *Studi in onore di Emilio Crosa*, I, Milano, Giuffrè, 1960, 803, e ripresa da F. MODUGNO, *Noterelle (anacronistiche?) sull'interpretazione dell'art.59, 2° comma, della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, 671 ss., e ID., "Numerus clausus" *dei senatori a vita*, in *Parlamento*, n.11-12/1984, 8 ss. Tale interpretazione fu seguita dalla Presidenza Pertini (1984), che, con la nomina di Bo e di Bobbio, vide il numero dei senatori a vita salire per la prima volta oltre soglia, ovvero a quota sette, e ripresa dalla Presidenza Cossiga (1991) con ben cinque nomine (Agnelli, Andreotti, De Martino, Spadolini e Taviani). La tesi estensiva fu smentita dalla prassi successiva e dalla dottrina maggioritaria (V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, V ed., 95 ss.; G. D'ORAZIO, *Il numero dei senatori a vita nell'interpretazione del Capo dello Stato*, cit., 151, e A. CHIMENTI, *Art.59*, cit., 1172-1173). V. al riguardo la nota del Quirinale del 24 settembre 1992, con cui il Presidente Scalfaro, sin dall'avvio del suo mandato, rese noto la sua intenzione di ripristinare la vecchia prassi che non consentiva di superare il numero complessivo di cinque senatori nominati, ritenendo questa l'unica interpretazione corretta del testo costituzionale.

<sup>49</sup> L'art.79, comma 5, del Progetto di revisione, approvato il 4 novembre 1997, prevedeva che «È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica», espungendo dal testo costituzionale il riferimento ai senatori di nomina presidenziale. Scelta, questa, analoga a quella poi operata dalla c.d. "bozza Violante", approvata

Nella XIV legislatura, il disegno di revisione costituzionale, approvato dal Parlamento (A.S. 2544-D) nel 2005 e respinto dal referendum popolare del 25 e 26 giugno 2006, prevedeva una Camera alta denominata «Senato federale della Repubblica» ed espungeva il riferimento ai senatori vitalizi, non più compatibili con le logiche territoriali delle Regioni. Per tali ragioni veniva trasferito alla Camera la nomina dei vitalizi, stabilendo che il Capo dello Stato potesse nominare tre deputati a vita per «altissimi meriti conseguiti in campo sociale, scientifico, artistico e letterario», stabilendo contestualmente che «il numero totale dei deputati di nomina presidenziale non può in alcun caso essere superiore a tre»<sup>50</sup>.

Nella XVII legislatura, il progetto di revisione costituzionale c.d. Renzi-Boschi, coerente con un disegno di differenziazione delle due Camere, conteneva modifiche dell'art.59 attraverso l'approvazione della legge costituzionale del 12 aprile 2016<sup>51</sup>. In particolare, l'art.2 di tale legge costituzionale, così novellando l'art.57 Cost., stabiliva che «Il Senato della Repubblica è composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica».

Il successivo art.3 dello stesso testo modificava l'art.59, secondo comma, Cost., disponendo la nomina di tali senatori non più a vita, ma per sette anni, senza la possibilità di essere nuovamente nominati<sup>52</sup>.

Critiche al riguardo sono state sollevate da chi rilevava l'incongrua presenza di senatori di nomina presidenziale e di senatori di diritto ed a vita quali *ex* Presidenti della Repubblica in una seconda Camera chiamata a rappresentare le istituzioni territoriali<sup>53</sup>.

Tali proposte si caratterizzavano per la loro collocazione nel solco di una riforma «non meramente quantitativa del Senato bensì nell'ambito di una trasformazione della seconda camera in Senato delle autonomie»<sup>54</sup>, per cui la garanzia della rappresentanza territoriale rendeva necessaria l'eliminazione dei senatori di nomina presidenziale.

---

dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati il 17 ottobre 2007 nel corso della XV legislatura (A.C. n.553 e abb.-A), che si limitava a riservare la carica di senatore a vita a «chi è stato Presidente della Repubblica».

<sup>50</sup> L'art. 5 del d.d.l. cost. n.2544-D, che modificava l'art.59, comma 2, Cost., prevedeva che «Il Presidente della Repubblica può nominare deputati a vita che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Il numero totale dei deputati di nomina presidenziale non può in alcun caso essere superiore a tre». Secondo L. SCAFFARDI, *Art.59*, cit., 48, lo scopo della novella era di salvaguardare il senso «territoriale» del Senato federale, dichiaratamente orientato a rappresentare le istituzioni territoriali, trasferendo all'altra Camera l'ufficio in questione. Come noto, tale disegno di legge costituzionale, approvato in via definitiva nel 2005, venne poi respinto dal referendum del giugno 2006.

<sup>51</sup> Legge cost. 12 aprile 2016, pubblicata sulla G.U., Serie Speciale, n.88 del 15 aprile 2016, respinta a seguito del referendum popolare del 4 dicembre 2016. Su tale riforma, F. S. MARINI - G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, Pisa University Press, 2016; M. D'AMICO - G. ARCONZO - S. LEONE, *Come cambia la Costituzione?*, Torino, Giappichelli, 2016, nonché A. LUCARELLI - F. ZAMMARTINO (a cura di), *La riforma costituzionale Renzi-Boschi. Quali scenari?*, Torino, Giappichelli, 2016.

<sup>52</sup> L'art.3 del testo costituzionale disponeva che «Il Presidente della Repubblica può nominare senatori cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario, Tali senatori durano in carica sette anni e non possono essere nuovamente nominati».

<sup>53</sup> G. RIVOSECCHI, *I senatori di nomina presidenziale nella legge costituzionale approvata dal Parlamento*, in *Federalismi.it*, n.10/2016, nonché E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?* cit., 60.

<sup>54</sup> M. G. RODOMONTE, *Commento all'art.59 della Costituzione*, in *lamagistratura.it*, 14 aprile 2022. Anche la riforma Renzi-Boschi, nella sua prima versione, ipotizzava la presenza di ventuno senatori (in pratica, uno per Regione e Provincia autonoma) nominati dal Capo dello Stato, con il rischio di un'evidente sproporzione rispetto ai cento membri

Non a caso, la dottrina «non ha mancato di osservare come tale trasformazione della seconda Camera, certamente auspicabile, mal si concili con la permanenza della figura dei senatori a vita»<sup>55</sup>, per cui si invocava da tempo un intervento riformatore dell'art.59 Cost.<sup>56</sup>, tanto più che i senatori a vita possono divenire, in contrasto con una interpretazione originalista, «una sorta di figura in deroga rispetto alla componente rappresentativa della volontà popolare»<sup>57</sup>, peraltro decisiva ai fini della formazione della maggioranza parlamentare<sup>58</sup>.

## 5. Il disegno di legge costituzionale Meloni-Casellati

In tale contesto si inquadra il d.d.l. cost. n.935, presentato dal *premier* Meloni e dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa Casellati, che prevede l'eliminazione della figura dei senatori a vita di nomina presidenziale mediante l'abrogazione dell'art.59, comma 2, Cost., e lascia in carica i senatori a vita già nominati secondo il testo previgente<sup>59</sup>: il tutto a decorrere dal primo scioglimento o dalla prima cessazione delle Camere successivi all'entrata in vigore della disciplina per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio e delle Camere<sup>60</sup>.

Tale progetto ricalca un analogo disegno di legge (A. S. n.1837)<sup>61</sup>, presentato nella XV legislatura dal senatore Francesco Storace, della allora neonata formazione politica denominata “La Destra”, mirante a neutralizzare il peso specifico (*recte*, il voto) dei senatori vitalizi al Senato<sup>62</sup>.

---

previsti dalla novella. In realtà, tale riforma intendeva superare il bicameralismo paritario e trasformare il Senato, privato del voto di fiducia, in una Camera delle Regioni.

<sup>55</sup> M. G. RODOMONTE, *Commento all'art.59 della Costituzione*, cit.

<sup>56</sup> N. OCCHIOCUPO, *La Camera delle regioni*, Milano, Giuffrè, 1975.

<sup>57</sup> L. SCAFFARDI, *Art.59*, cit., 49.

<sup>58</sup> T. GROPPI, *Occorre ripensare i senatori a vita?* in *Diritto & Giustizia*, 23 maggio 2006.

<sup>59</sup> Attualmente sono in carica cinque senatori a vita di nomina presidenziale: Mario Monti, Elena Cattaneo, Renzo Piano, Carlo Rubbia e Liliana Segre.

<sup>60</sup>L'art.5, comma 2, delle Norme transitorie prevede: «La presente legge costituzionale si applica a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere, successiva alla data di entrata in vigore della disciplina per l'elezione del Presidente del Consiglio dei ministri e delle Camere».

<sup>61</sup> Disegno di legge cost. n.1837, presentato in data 10 ottobre 2007, assegnato il 13 novembre 2007 alla prima Commissione permanente (Affari Costituzionali) e non esaminato.

<sup>62</sup> Tale disegno di legge si compone di due soli articoli, di cui il primo stabilisce l'abrogazione dell'art.59, comma 2, Cost., ed il secondo che i senatori in carica alla data in vigore della legge conservano le loro prerogative, salvo rinuncia. In particolare, l'art.2, comma 1, del d.d.l. cost. n.1837 prevede: «1. I senatori a vita in carica alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, salvo espressa rinuncia, mantengono le prerogative della carica e i diritti inerenti alle loro funzioni». Sulle polemiche che ne seguirono, A. FILIPPINI, *La vicenda Storace-Montalcini-Napolitano: una cronaca*, in *Costituzionalismo.it*, n.3/2007, e T.E. FROSINI, *Libertà di critica vs. vilipendio*, in *Federalismi.it*, n.12/2015.

Sullo sfondo delle progettate modifiche all'art.59 Cost., dato per scontato l'insindacabile diritto di voto dei senatori a vita<sup>63</sup>, trattandosi di membri del Senato *pleno iure*<sup>64</sup>, valendo anche per loro la libertà di mandato *ex art.67 Cost.*, resta la *vexata quaestio* se la loro presenza connoti una diversa rappresentatività delle due Camere oppure alteri la libera dialettica dei rappresentanti del popolo democraticamente eletti.

In altri termini, occorre interrogarsi se sia ancora opportuno mantenere i senatori a vita in vista di una revisione costituzionale della forma di governo parlamentare, che non intacchi il bicameralismo paritario del nostro ordinamento costituzionale, oppure sia meglio fare a meno di tali figure istituzionali, ritenendole ormai superate e superflue.

## 6. Osservazioni conclusive

Dai lavori dell'Assemblea costituente e dalla concorde dottrina<sup>65</sup> emerge che la presenza dei senatori a vita di nomina presidenziale nella Camera alta, quale deroga alla componente elettiva della seconda Camera, trova giustificazione nel riconoscimento degli altissimi meriti guadagnati in campi significativi da cittadini benemeriti, ritenuti dal Capo dello Stato degni del laticlavio a vita.

L'apporto delle competenze di chi ha significativamente illustrato la Patria, nonostante autorevoli pareri contrari<sup>66</sup>, è un proficuo contributo di saperi e di competenze alla componente elettiva del Senato, se non il «"maggior valore" di una carica che, se pienamente vissuta, pur avendo le sue radici nel passato regio dell'Italia, (...) p(otrebbe) essere di reale vantaggio per la nostra democrazia parlamentare»<sup>67</sup>.

Sottrarre agli interessi politici la nomina di una componente qualificata, seppur ristretta, di cittadini illustri da parte di un organo di garanzia, qual è il Presidente della Repubblica

<sup>63</sup> L. ELIA, *Senatori a vita? Determinanti*, in *Corriere della sera*, 2 marzo 2007, 1-8, ritiene che «da legittimità del voto dei senatori a vita dovrebbe essere assolutamente pacifica», essendo «ovvio che questi senatori possono votare anche quando il loro voto risulti decisivo nelle votazioni per la fiducia, per le finanziarie, per le pregiudiziali di incostituzionalità e cioè sempre; come sempre è avvenuto». Per V. DI CIOLO, *Senato (dir. vig.)*, cit., 1196, «Nessun obbligo, nemmeno di correttezza, incombe quindi sui senatori a vita di astenersi dal voto, anche quando quest'ultimo si riveli decisivo ai fini dell'adozione o reiezione di un provvedimento all'ordine del giorno».

<sup>64</sup> L'art.1, comma 1, del Regolamento del Senato stabilisce che «i Senatori acquistano le prerogative della carica e tutti i diritti inerenti alle loro funzioni, per il solo fatto della elezione o della nomina, dal momento della proclamazione se eletti, o dalla comunicazione della nomina se nominati». La riforma di tale regolamento del 20 dicembre 2017 ha innovativamente introdotto la possibilità, per i senatori a vita, di non entrare a far parte di alcun gruppo in virtù dell'«autonomia della loro legittimazione» (art.14, comma 1, Reg. Senato). In argomento, L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, IV ed., Bologna, 2023, 134.

<sup>65</sup> P. FRANCESCHI, *Art. 59*, cit., 132 ss.; V. DI CIOLO, *I senatori a vita nella Costituzione italiana*, cit., 572; M. G. TALAMI, *I senatori vitalizi*, Milano, Giuffrè, 1986, 76 ss.

<sup>66</sup> Per A. CARRINO, *Nuova Repubblica: quale "presidenzialismo" per l'Italia?*, Modena, Mucchi Editore, 2023, 17, il potere di nomina dei cinque senatori a vita da parte del Capo dello Stato costituisce un residuo regio alla pari della Camera dei Lords del Regno di Gran Bretagna.

<sup>67</sup> E. CATTANEO, *Dieci anni tra scienza e politica*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.2/2023, nonché Id., *Perché un Senato delle competenze*, intervento al Senato, pubblicato il 19 luglio 2014, che auspica una riforma della Camera alta, che riarticoli il Senato, oltre che come sede di composizione degli interessi territoriali, anche quale luogo istituzionale di elaborazione di indirizzi politico-legislativi, cui possono contribuire le eccellenze scientifiche e culturali di cui dispone il Paese. Secondo l'A., è opportuno che il Senato includa anche delle competenze scientifiche, utili a costruire e rafforzare il nostro rapporto con il mondo moderno.

italiana, è di certo opportuno, se non addirittura necessario, tanto più se si consideri l'obiettivo di evitare che le due Camere siano l'una il duplicato dell'altra.

Come è stato puntualmente rilevato<sup>68</sup>, la presenza dei senatori a vita nella seconda Camera resta ormai una delle poche differenziazioni residue tra i due rami del Parlamento, stante il progressivo processo di parificazione che, a partire dalla modifica della durata del Senato<sup>69</sup> sino all'adozione di una legge elettorale sostanzialmente identica<sup>70</sup> ed alla recente equiparazione dell'elettorato attivo<sup>71</sup>, ha finito per appiattare le già scarse diversità originarie.

Se vi è, come in concreto da più parti si avverte, un'oggettiva esigenza di riforme costituzionali, per garantire maggiori prospettive di stabilità all'azione dei governi, di certo non è facendo a meno delle competenze professionali, culturali, scientifiche ed artistiche dei senatori vitalizi che si migliora la qualità della nostra democrazia parlamentare.

Se si rinviene la *ratio* della nomina dei senatori vitalizi nell'apporto di chi ha significativamente illustrato la Patria, potrebbe ancora essere utile, oggi come allora, la loro presenza anche in un Senato rinnovato, per favorirne la diversificazione rispetto alla prima Camera e rendere più proficuo il dibattito parlamentare.

Il tramonto dei senatori vitalizi di nomina presidenziale nell'ambito del più ampio ed articolato dibattito politico-istituzionale sulla revisione della forma di governo non sarà centrale, ma vale comunque la pena di richiamare l'attenzione sulla prevista abrogazione di una ancora utile figura istituzionale, auspicando il reinserimento del laticlavio vitalizio nel disegno di legge costituzionale in sede di discussione parlamentare.

---

<sup>68</sup> N. LUPO, *Un bel ritratto di tutti i senatori a vita*, cit., 3.

<sup>69</sup> Legge costituzionale 9 febbraio 1963, n.2, recante «Modificazioni agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione», pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n.40 del 12 febbraio 1963.

<sup>70</sup> La legge elettorale 3 novembre 2017, n.165 (il c.d. *Rosatellum*, dal nome dell'on. Rosato, suo fautore), ha adottato un modello identico per le due Camere, impostato su un sistema proporzionale corretto dalla presenza per tre ottavi di una quota di maggioritario espressa attraverso collegi uninominali.

<sup>71</sup> L'elettorato attivo per l'elezione del Senato è stato equiparato all'elettorato attivo della Camera con la legge costituzionale 18 ottobre 2021, n.1, che ha abbassato il limite di età per eleggere i senatori da 25 anni a 18 anni.